



DOCENTES DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

**XXXIV Jornadas Nacionales de Administración Financiera
Septiembre 2014**

BENEFICIOS TRIBUTARIOS, IMPACTO ECONÓMICO EN LA PROVINCIA DE LA RIOJA 1980-2009

María Antonia del R. Pedraza

Universidad Nacional de La Rioja

SUMARIO: 1. 1. Introducción; 2. Objetivo; 3. Regímenes promocionales: antecedentes normativos; 4. Situación económica antes del régimen promocional; 5. Situación económica durante el régimen promocional; 6. Promoción no industrial; 7. Costos fiscales; 8. Conclusiones.

Para comentarios: antopedraza@gmail.com

Trabajo parcial correspondiente al proyecto de investigación Ley 22021-Impacto Económico en la provincia de La Rioja” aprobado cód. CICyT: 27/A417 Área Disciplinar: Economía y Administración, dirigido por el Dr. Carlos Swoboda y la Cra. María Antonia del R Pedraza¹

Resumen

Este trabajo busca mostrar el efecto producido por la Ley Nacional de Desarrollo Económico N° 22.021 implementada en la Provincia de La Rioja en el período comprendido entre 1980 y 2009, en los sectores industrial, agropecuario y turístico.

El objetivo de este estudio es determinar el impacto económico en la provincia analizando indicadores económicos antes y después de su implementación.

¹ El Equipo de Investigación está dirigido por Swoboda, Pedraza y lo integran Barrionuevo, Silvia Elena; Brígido, José Miguel; Gómez, Osvar; Miranda, David, Miranday, Griselda y Olmos, Susana Nicolasa.

Los resultados logrados muestran la incidencia en el crecimiento económico de la provincia reflejado por el incremento relativo de las principales variables económicas, tales como generación de empleo, inversión y producción.

1. Introducción

Ley Nacional de Desarrollo Económico N° 22.021 fue implementada en la Provincia de La Rioja a partir del año 1980 a fin de promover la actividad industrial, agropecuaria y turística.

Para esta investigación se analizó la estructura productiva provincial antes de la promoción económica, y se realizó un análisis comparativo donde se presenta la transformación del perfil de las actividades económicas que componen el Producto Bruto Geográfico provincial luego de la aplicación de esta herramienta de desarrollo económico.

El presente estudio abarcó tres décadas a partir de 1980, coincidente con la promulgación de la ley Nacional N° 22021, hasta la década comprendida entre los años 2001 y 2009, dada la disponibilidad de datos existentes.

En este sentido se diferencian dos etapas de cambios, la primera caracterizada por la radiación de empresas industriales, denominada promoción industrial, y la segunda por la radiación de empresas agrícolas, ganaderas y turísticas, a la que llamamos promoción no industrial.

Los resultados logrados muestran la incidencia de este régimen promocional en el crecimiento económico de la provincia reflejado por el incremento relativo de las principales variables económicas tales como generación de empleo, inversión y producción.

Se aclara que no se analiza en este estudio el impacto de la Ley 22021 en actividades económicas indirectas, tales como servicios financieros, comerciales, de la construcción, turísticos, transporte, etc.

2. Objetivo

El presente trabajo tiene por objetivo describir y cuantificar el impacto de la aplicación de la Ley Nacional de Desarrollo Económico N° 22021 en la Provincia de la Rioja. Asimismo pretende demostrar que esta herramienta es necesaria para mantener el desarrollo económico logrado, sobretodo en el área industrial.

Con ese fin se analizará y cuantificará con indicadores macroeconómicos la evolución de las actividades económicas en La Rioja antes y después de la aplicación de la Ley 22021, cubriendo un período de análisis de 30 años. Este estudio incluye el impacto que se genera con la promoción de actividades industriales y no industriales, situación que se produce a partir de la década del noventa.

Complementariamente se cuantificará el sacrificio fiscal producido por la implementación del régimen de la Ley 22.021 utilizando el Costo Fiscal Teórico, que es el indicador legal apropiado.

2.1 Marco teórico y pautas de análisis

Ante una economía provincial careciente de ventajas competitivas que le impiden un desarrollo armónico con el resto del país, la aplicación de una herramienta de desarrollo económico puede ser un proceso exitoso. Ello depende en forma directa del rol del estado nacional y provincial, que deben dirigir y coordinar en forma activa y eficiente dicho proceso.

El análisis se focalizará en aquellas políticas de promoción implementadas a partir de la Ley Nacional 22.021 (1979) en la provincia de La Rioja y de las leyes 22.702 (1982) y 22.973 (1983) que extendieron los beneficios de la promoción económica a las provincias de Catamarca, San Luis y San Juan.

En particular, la implementación de la Ley Nacional de Desarrollo Económico 22.021 inició en el año 1980 en el ámbito de la provincia de La Rioja un proceso de desarrollo industrial, agropecuario y turístico, que tuvo que adecuarse a diferentes escenarios económicos y legales y que en la actualidad permanece vigente en algunos aspectos.

El crecimiento económico de una provincia, región o país se traduce en una mayor producción de bienes y servicios. El principal indicador de éste es el Producto Bruto Interno (PBI) a nivel nacional y el Producto Bruto Geográfico (PBG) a nivel provincial.

La estructura del trabajo de investigación se desarrollará según el siguiente detalle:

En el primer apartado se presentará el objetivo, la hipótesis del estudio y la metodología a utilizar.

En el segundo apartado se introducirán los antecedentes relativos a la evolución de las políticas de promoción económica en la Provincia y los antecedentes normativos provinciales y nacionales.

El tercer apartado corresponderá al análisis económico en la provincia de La Rioja en base a las políticas económicas nacionales y su impacto en las actividades económicas promovidas, considerando un período de análisis de más de tres décadas.

En el cuarto apartado se describirá el impacto de la promoción económica específicamente en el Sector Industrial en función de la evaluación de las evidencias empíricas relevadas al año 2009.

En el quinto apartado se presentará el análisis económico en el Sector No Industrial, que incluye las actividades agrícolas, pecuarias y turísticas generadas a raíz de este régimen.

En el sexto apartado se analiza el Costo Fiscal Teórico, indicador que evalúa el sacrificio fiscal producto de la implementación del régimen de la Ley 22.021.

Finalmente, en el séptimo apartado se presentarán las conclusiones del estudio.

2.2 Hipótesis de estudio y metodología a utilizar

Se planteó la siguiente hipótesis de estudio: el Producto Bruto Geográfico de La Rioja experimentó un crecimiento sostenido gracias a las políticas de desarrollo económico implementadas a partir de la Ley Nacional N° 22021.

En esta línea de estudio, se procurará mostrar la incidencia de esta herramienta promocional en el crecimiento económico de la provincia medido a través de variables económicas, tales como generación de empleo, inversión, producción, actividades económicas indirectas y servicios financieros, comerciales, de la construcción, turísticos, etc.

Tomando como disparador de la investigación las pautas de evolución de la estructura productiva provincial antes de la promoción económica, se estudiará la transformación de la estructura productiva de La Rioja, mediante la contribución de los distintos sectores al producto bruto geográfico provincial, y la productividad implícita de cada uno de ellos. El período de estudio se extenderá desde principios de la década del ochenta – coincidente con la promulgación de las citadas leyes - hasta la década comprendida entre los años 2000 y 2009, dada la disponibilidad de datos existentes.

Las fuentes primarias del material empírico utilizadas para el análisis consistieron en encuestas realizadas a empresas radicadas en la provincia de La Rioja con beneficios vigentes de la Ley Nacional N° 22021 al año 2009. Como fuentes secundarias se consultaron las publicaciones del PBG del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos obtenidas por medio de la Dirección de Estadística provincial.

Se han consultado asimismo publicaciones de otros autores, que tratan sobre la implementación de las políticas de promoción económica provincial y la inversión pública provincial.

3. Regímenes promocionales: antecedentes normativos

3.1. Primeros regímenes

Para situarnos legalmente, en nuestro país debemos hablar de la Ley N° 17424² como primer antecedente de promoción económica, la que establecía exenciones en el Impuesto a los Réditos, hoy Impuesto a las Ganancias, para las actividades agropecuarias que se desarrollen en las tierras cuyos títulos se sanearían por el Instituto del Minifundio y las Tierras Indivisas, previendo exenciones al 50% sobre las utilidades, para el resto de las actividades agropecuarias que se desarrollaran en la provincia. También preveía, para el cálculo del Impuesto a las Ganancias, la deducción como gasto en un 200% de su valor a las facturas de consumos de combustibles y energía eléctrica, buscando reducir el costo del riego en las explotaciones agrícolas.

En cuanto a las actividades industriales tenía previsto otorgar la exención del 100% del pago del Impuesto a las Ganancias por el término de 10 años para las empresas industriales y mineras existentes y las que iniciaran sus actividades antes del 31 de diciembre de 1969. Para las que iniciaran sus actividades con posterioridad a dicha fecha, solo gozarían de los beneficios por los ejercicios que cerraran hasta el 31 de diciembre de 1977.

La Ley Nacional 20560³ se dicta como instrumento de promoción de nuevas actividades industriales en diversas provincias⁴, y la reglamentación para la Provincia de La Rioja fue mediante el Decreto 893 del 23 de septiembre de 1974. Este nuevo régimen preveía otorgar a las empresas industriales los siguientes beneficios impositivos para fomentar la inversión: 1) Exención por 10 ejercicios anuales del pago del Impuesto a las Ganancias, 2) Liberación por 10 ejercicios del pago del Impuesto al Valor Agregado y 3) Otras exenciones vinculadas con la importación de bienes de capital. Los beneficios se conceden a través de una escala decreciente no distinta de la que regía en el resto del país.

La Autoridad de Aplicación para la concesión de los beneficios era la Secretaría de Industria de la Nación ante quien había que presentar los respectivos proyectos de inversión. La Provincia de La Rioja presentó numerosos proyectos que fueron rechazados en base a aspectos formales y no técnicos. Ello desalentaba a los empresarios interesados a continuar con el trámite abrumados por los costos económicos que implicaba la acumulación de viajes⁵.

Esta normativa tuvo su vigencia hasta mediados de 1977, en el que el nuevo gobierno militar lo sustituye por la Ley 21.608, cuya aplicación ha sido de similares características.

² Ley 17424 sancionada y promulgada el 05 de septiembre de 1967 - B.O. 12/09/1967

³ Ley 20560 promulgada el 10 de diciembre de 1973

⁴Según el siguiente detalle. Decreto 575/74: provincias de Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Norte de Santa Fe.

Decreto 2140/74: provincias de Jujuy, Salta y Santiago del Estero. Decreto 893/74: provincias de Catamarca, La

Rioja y San Luis. Decreto 1238/76: provincias de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Decreto 1237/76:

provincias de Río Negro, Neuquén y La Pampa. Ferrucci (1986).

⁵ Brizuela, José Mario- Antecedentes, gestión y aplicación de la Ley 22.021 Diario El independiente 12/10/2009

3.2 Regímenes provinciales

1) Ley 22021 La Rioja

Ante el fracaso de los anteriores regímenes, en el año 1977 el Gobierno Provincial eleva para su aprobación un proyecto de Ley Promoción de Desarrollo Económico basado en los antecedentes, fracasos y experiencias en la aplicación de las leyes 17424 y 20560.

La Nación buscó con la aplicación de la Ley 22.021 un desarrollo más armónico del país y el crecimiento de las provincias más postergadas mediante la compensación económica de las diferencias al producir en lugares lejanos a los centros poblados o de comercialización.

En consecuencia la nueva ley tenía en cuenta los siguientes aspectos:

1º) Se contemplaba la posibilidad de promover la actividad económica existente y la nueva en los sectores agrícolas, ganadero, industrial y de turismo, convirtiéndose en una ley de Promoción Económica y no solamente una ley de promoción industrial.

2º) Reconocimiento como Autoridad de Aplicación al Poder Ejecutivo Provincial.

3º) Otorgamiento de beneficios promocionales por 15 años a diferencia de los 10 años previstos en las anteriores leyes nacionales. Se distingue también al ampliar la liberación del pago del Impuesto al Valor Agregado en la posición fiscal y la liberación del pago del IVA en las compras de materias primas.

Estas fueron las características distintivas del proyecto de ley que fue elevado al Gobierno Nacional y con fecha 26 de junio de 1979, fue sancionada la Ley N° 22021 de Promoción Económica para la provincia de La Rioja.

2) Ley 22702 Catamarca y San Luis

Mediante Ley N° 22702, sancionada el 29 de diciembre de 1982 y publicada en el Boletín Oficial del 29 de diciembre de 1982, se hace extensivo a las Provincias de Catamarca y San Luis el régimen promocional establecido por la Ley N° 22.021 de Desarrollo Económico de la Provincia de La Rioja.

3) Ley 22973 San Juan

Mediante la Ley N° 22973, sancionada el 11 de noviembre de 1983 y publicada en Boletín Oficial el 17 de noviembre de 1983, se amplía a la provincia de San Juan el Régimen Promocional de la Provincia de La Rioja.

4. Situación económica antes del régimen promocional

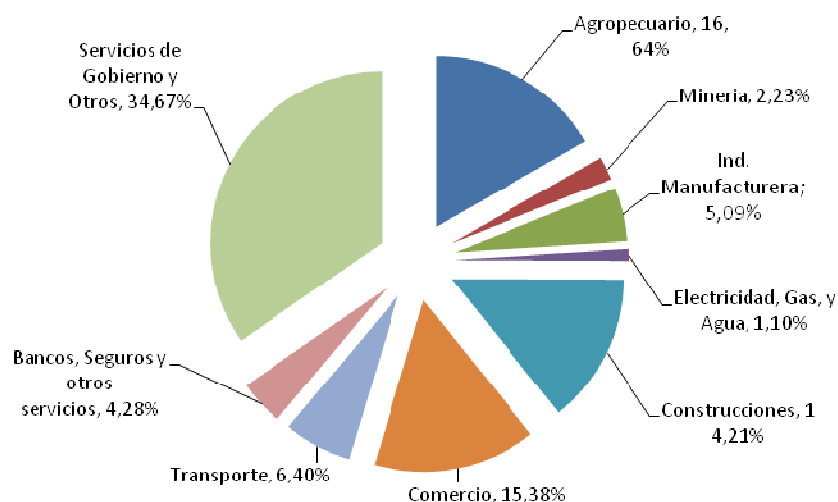
En 1979 el desarrollo económico de la provincia de La Rioja estaba muy alejado del nivel medio de desarrollo del país.

La provincia de La Rioja, por su ubicación geográfica se encuentra alejada de los principales centros de producción y consumo y por esas circunstancias no había podido aprovechar debidamente las ventajas otorgadas por regímenes de promoción de carácter general.

Es por ello que tal como se plantea en la Exposición de Motivos de la Ley Nacional N° 21021, con el otorgamiento de las franquicias “.....se pretendía revertir este proceso histórico de subdesarrollo”.

Esta caracterización puede observarse en la estructura económica de la provincia en el año 1970 mediante el gráfico del Producto Bruto Geográfico (figura 1)⁶.

Figura 1 PBG Provincia de La Rioja Año 1970



La actividad industrial representaba un 5,09% en la actividad económica de la provincia, siendo la actividad relevante los servicios de la Administración Pública.

En cuanto a las actividades industriales la mayor parte era aportada por la rama de Alimentos y Bebidas, con un porcentaje del 58,16%. Las actividades industriales relevantes para esta rama son bodegas, panaderías, producción de aceite de oliva y envasado de bebidas con gas. Le sigue en importancia la industria metálica básica tales como metalúrgicas con un porcentaje del 15,09%. Otras actividades industriales que existían en la provincia era la textil, la del papel y a la maderera con escasa representación.

La provincia disponía de servicios aéreos y terrestres incipientes, debido a la escasa actividad industrial existente. La actividad comercial y financiera (Bancos, Compañías de Seguros, etc.) no muestra gran participación en la economía alcanzando un 20% aproximadamente entre ambas.

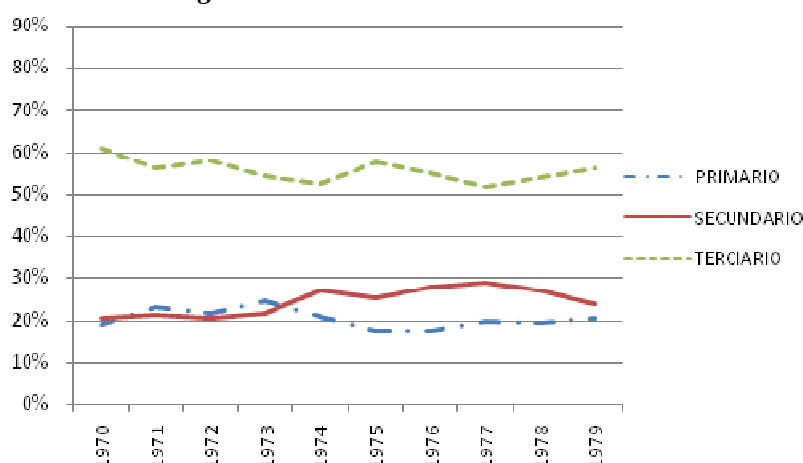
4.1 Producto bruto geográfico periodo 1970-1979

La generación de riqueza de las provincias se mide por el Producto Bruto Geográfico (PBG), que a nivel nacional es equivalente al Producto Bruto Interno (PBI).

La actividad económica se caracteriza en este período por el Sector Terciario con una participación relevante del orden del 60%, el Sector Secundario con un porcentaje del 20% y el Sector Primario en un nivel apenas unos puntos por arriba del secundario. Ello puede ser observado en la Figura 2, donde se ve esta tendencia pareja en estos últimos sectores.

Dentro del Sector Secundario la industria representa un 7,23%, destacándose la producción de alimentos y bebidas en primer lugar y en segundo orden la industria metálica, le siguen en orden de importancia la industria textil y la maderera.

⁶ Todos los gráficos se han elaborado a partir de datos de la Autoridad de Aplicación Provincial.

Figura 2 Evolución PBG 1970 - 1979

4.2 Actividades económicas relevantes

De acuerdo a los datos estadísticos de la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, el Producto Bruto Geográfico, a precios constantes de 1970 en australes, creció de 30,82 en el año 1980 a 157,41 para el año 1989.

El cambio en la estructura económica de la provincia se basó fundamentalmente en la promoción de proyectos industriales, por lo que a partir de las primeras radicaciones comienzan a notarse los cambios en el sector secundario, fundamentalmente en la industria manufacturera.

Durante la década del 80 el sector secundario tuvo un marcado crecimiento, así en el año 1980 tenía una participación del 16,97%, en el año 1985 del 42,26% y en el año 1989 del 50,15%.

Paralelamente y de acuerdo a los datos proporcionados por el Censo Nacional Económico de 1985, se produjo un aumento considerable del número de personas ocupadas en actividades industriales que aumentó entre los años 1973 y 1984 de 1.848 a 6.550.

Desde el año 1981 y hasta el año 1985 el Producto Bruto Geográfico total provincial pasó de un 7% al 42%, lo que muestra el impacto que generó la promoción de la actividad económica contemplada por la Ley Nacional N° 22021.

Otra de las características que trajo aparejado el fenómeno de la promoción industrial fue la diversificación de las actividades. En el año 1973 la mayor parte del PBG era aportada por la rama de Alimentos y Bebidas, mientras que para el año 1984 decayó considerablemente en forma relativa debido a la presencia de nuevas actividades. El comportamiento inverso lo verificó la rama Textil, prendas de vestir y cuero, que en el año 1973 prácticamente no tenía representación, mientras que en el año 1984 alcanza una participación notable, producto de la promoción de proyectos en el marco de la Ley 22021.

Otras ramas que en los años 70 no tenían casi representación en el Producto Bruto Geográfico industrial, como por ejemplo la de Sustancias Químicas que en el año 1973 no alcanza el 0,1%, en el año 1984 llega a representar el 18%. De igual manera se comporta la rama de Productos Metálicos, Maquinarias y Equipos que con una participación del 6% en 1973, en 1984 llega al 23%.

Por último cabe destacar que el sector que le siguió en crecimiento al de mayor dinamismo en la economía provincial fue el Sector Terciario, siendo los servicios de Gobierno y el Comercio los que durante los años 1980 a 1989 contribuyeron con más participación en la composición del Producto Bruto Geográfico provincial.

Este gran progreso trajo aparejado un marcado cambio en los usos y costumbres de los pobladores riojanos, como así también en la forma de actuar, dada la aparición de nuevos sectores económicos de producción.

También aparece como oficina primordial la Aduana que se ocupaba de controlar la importación de grandes máquinas para las industrias radicadas en el Parque Industrial y la exportación de productos con diversos destinos.

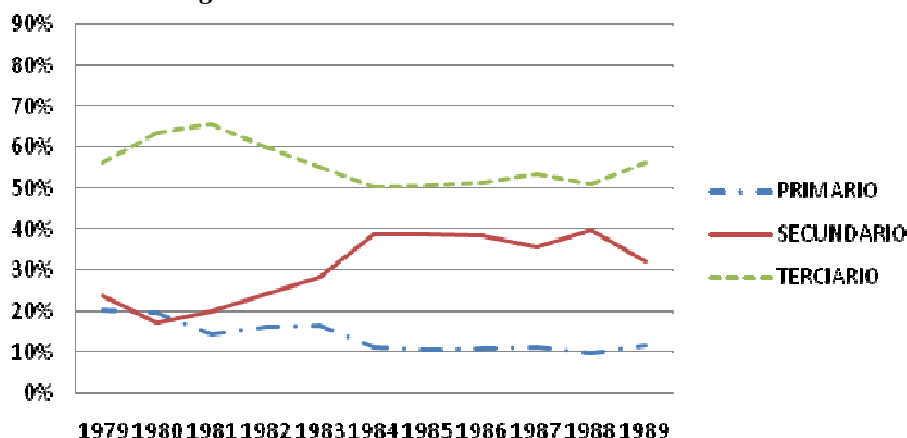
En cuanto a los servicios privados que surgieron con este auge productivo podemos mencionar la reactivación del Aeropuerto Local, el que llegó a contar con 2 a 3 vuelos diarios al resto del país principalmente a Buenos Aires, lo que permitía a nivel comercial mejorar la competitividad de los productos.

5. Situación económica durante el régimen promocional

5.1 Producto bruto geográfico periodo 1979-1989

El PBG en el período 1979 – 1989 muestra un “efecto espejo” entre el sector secundario y el terciario, entre 1980 y 1984 hay un claro despegue del sector secundario impulsado por los cambios, dinamismo y otros efectos positivos de la Ley de Desarrollo Económico N° 22021, con amplios beneficios para el sector industrial.

Figura 3 Evolución PBG Período 1979 – 1989



En el periodo 1979 – 1985 el crecimiento del empleo directo en la industria manufacturera riojana consigue tasas no alcanzadas anteriormente. Esto no se transmite al resto de la economía en especial al sector de servicios, tal cual lo muestra el gráfico. Es muy clara la gran brecha entre el sector promovido y el resto de la economía provincial. Este encadenamiento débil trae aparejado poca multiplicación de los resultados de la promoción. “Hay una muy débil articulación de las nuevas actividades con la economía local pudiéndose visualizar el desarrollo de las firmas promocionadas como enclaves productivos. Sin embargo al mismo tiempo abre una amplia gama de nuevas posibles actividades que pueden orientarse y estimularse desde el accionar público con el propósito de afianzar y profundizar el desarrollo local”. Hacia el final de la década analizada, años 1988-1989, se observa en el sector secundario una caída del 12,5%, lo cual se explica por la crisis nacional que vivía nuestro país al finalizar la década: hiperinflación, fuerte depreciación del austral, déficit fiscal y la consecuente recesión explicada por una caída del 6% del PBI.

5.2 Producto bruto geográfico período 1990-1999

Comenzada la década del 90, hacia sus primeros años se destaca a nivel nacional una serie de medidas entre las que se encuentra la Ley de Convertibilidad. Esto trae aparejada entre otras cosas una fuerte disminución del nivel general de precios, lo que favorece “en los primeros años de la década” a una mejora en la competitividad de los productos nacionales medida a través del tipo de cambio real.

Dichos acontecimientos fueron el “viento de cola” que permite explicar la expansión de la participación del sector secundario de nuestra provincia mostrados en la Figura 4.

Figura 4 Evolución PBG Período 1990 – 1999

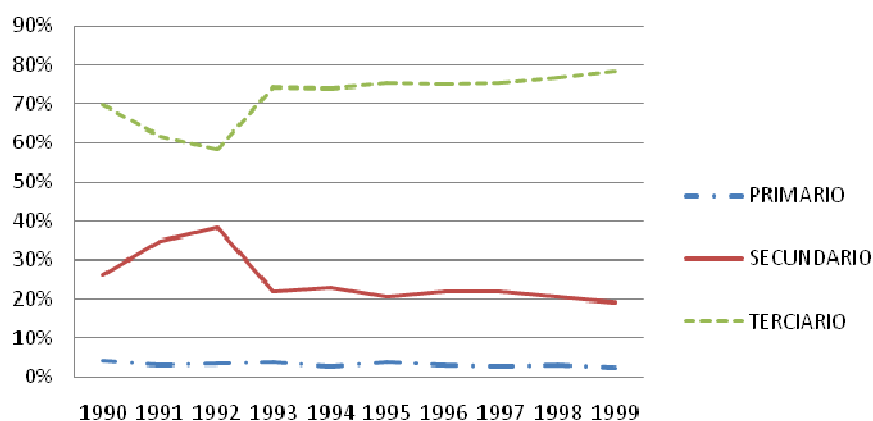
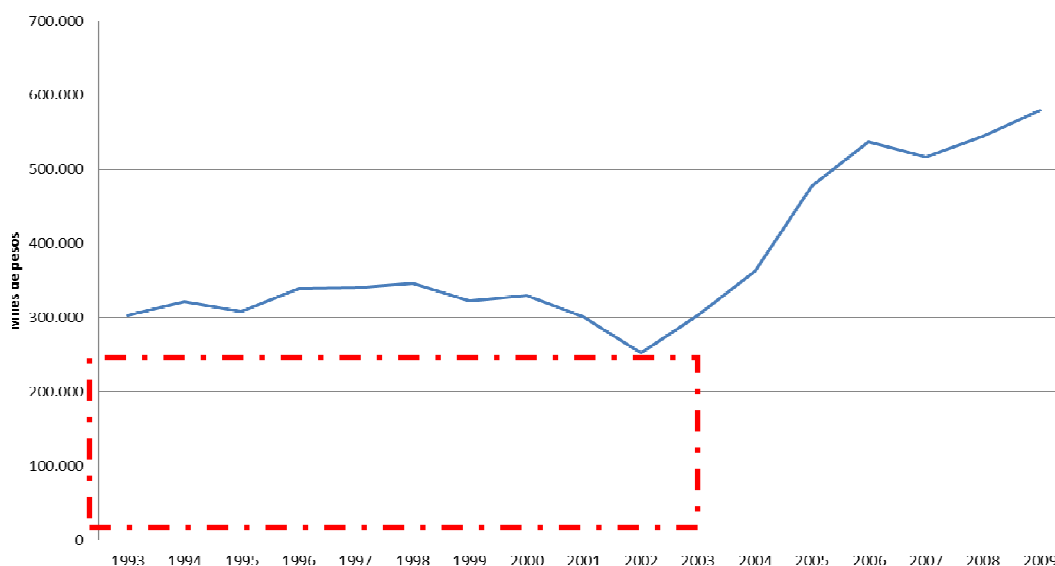


Figura 5 Sectores Productores de Bienes – Período 1993 - 2009



En los años posteriores a 1992, una serie de impactos exógenos afectaron a la todavía vulnerable economía nacional (Efecto Tequila, Efecto Arroz, Default de Rusia y Efecto Caipiriña), con sus pertinentes consecuencias para el sector secundario provincial, tal como resalta en la Figura 5 que muestra claramente un amesetamiento en el PBG del sector.

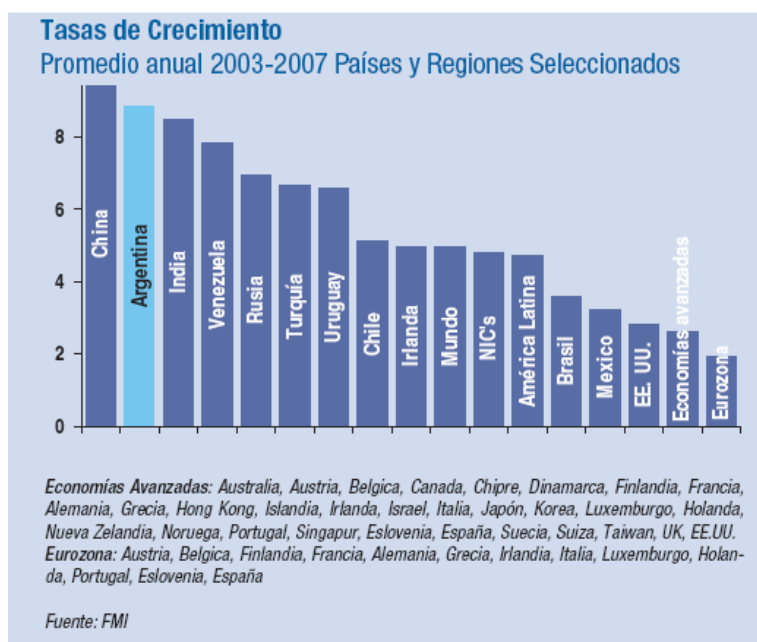
Asimismo, la pérdida de competitividad generada por el tipo de cambio “1 a 1”, sumada a los shocks (el Efecto Caipiriña como el más nocivo) antes mencionados, al atraso tecnológico

del sector que no le permitía ser eficiente y al fracaso de los intentos del Ministerio de Economía de la Nación por reducir el persistente déficit comercial, contribuyeron a la crisis y posterior devaluación del año 2002. Según el esquema de la convertibilidad, para corregir un déficit en el Balance Comercial se requería una “deflación de precios”, objetivo que el equipo económico no pudo conseguir.

5.3 Producto bruto geográfico periodo 2000-2009

El presente periodo, como acabamos de observar trae aparejado una profunda crisis tanto económica como política, con recesión y posterior devaluación. Hacia el año 2003 el sector secundario a nivel nacional comienza a mostrar signos de fuerte recuperación, creciendo a tasas que hasta ese momento se creían improbables para nuestro país. Esto último se puede explicar a través del tipo de cambio real, el cual muestra una mejora de la competitividad de los productos de fabricación nacional vía devaluación del tipo de cambio. Dicho periodo de crecimiento a “tasas chinas” se puede observar en la Figura 6.

Figura 6 Tasas de crecimiento, promedio anual 2003 – 2007



A nivel provincial, para dicho periodo, se observa un claro despegue del PBG a precios constantes como así también un crecimiento del PBG per cápita a precios constantes del 40%, Figuras 7 y 8.

La contribución al PBG del sector industrial de La Rioja para el periodo 2000-2009 muestra claramente la sensibilidad ante los efectos de la economía nacional. Por lo cual, conjuntamente con la recesión nacional, en los años 2000-2002 el sector muestra una caída del 22%. Asimismo, los efectos de la devaluación con la correspondiente recuperación del tipo de cambio real competitivo y estable, permiten el crecimiento de la industria riojana entre los años 2003 – 2008 en un 47,5%.

Para los últimos dos años de análisis de este periodo (2008-2009), el mundo enfrentaba una crisis financiera global, cuyos principales factores causantes de la crisis fueron:

1. Altos precios de las materias primas.
2. Sobrevalorización de los productos.
3. Crisis mundial alimentaria y energética.

4. Elevada inflación planetaria y amenaza de recesión.
5. Crisis crediticia, hipotecaria y de confianza en los mercados.

Dicha crisis internacional, a diferencia de otras situaciones exógenas (Efecto Caipiriña - 1998), sólo provocó una desaceleración del crecimiento industrial.

Figura 7 Evolución PBG a precios constantes

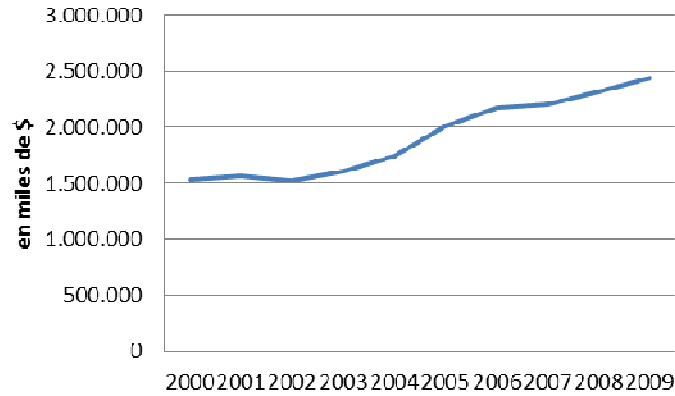


Figura 8 Evolución PBG per cápita a precios constantes

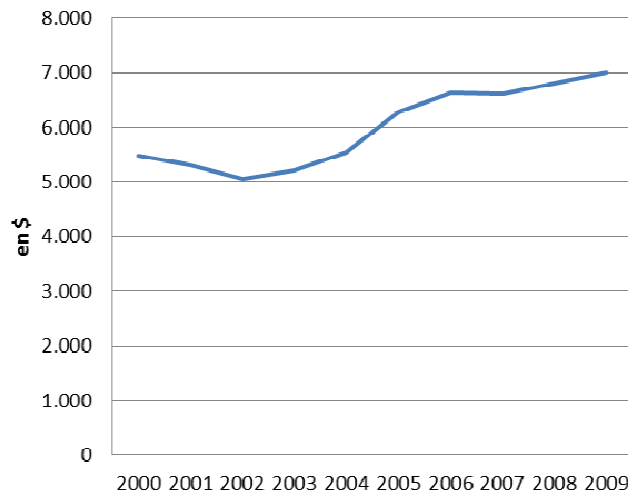


Figura 9 Participación del sector industrial en el PBG

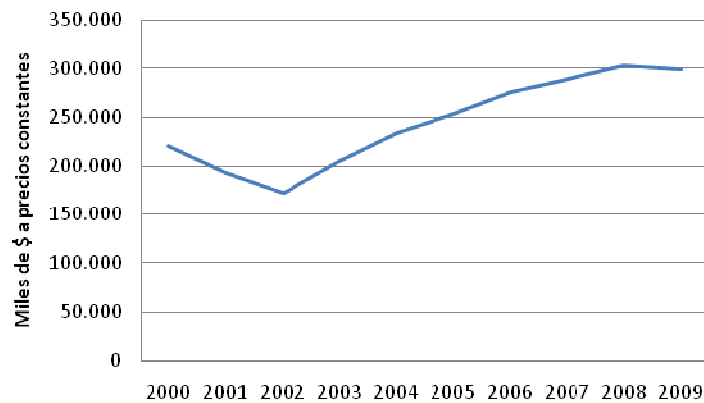
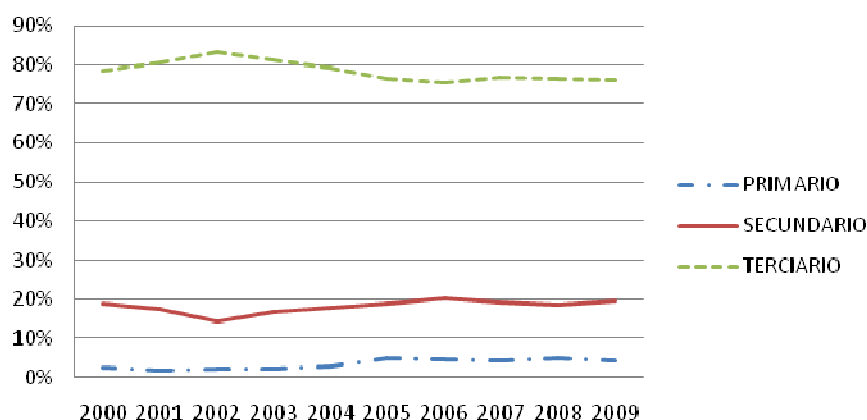


Figura 10 Evolución PBG Periodo 2000 - 2009

“Es importante señalar que la política de desarrollo regional no puede limitarse a una ley de promoción industrial. La problemática del desarrollo espacial abarca una amplia gama de aspectos que no se reducen ni en el plano conceptual ni en el plano técnico a una política industrial. En tal sentido, las propuestas de promoción deben considerarse sólo como un aspecto de la política regional y enmarcarse en la estrategia nacional que se adopte para impulsar un mayor desarrollo en las áreas atrasadas. Suponer que la promoción industrial por sí puede alterar sustantivamente una situación de postergación estructural implica menospreciar la complejidad del problema del desarrollo”⁷.

5.4 Beneficios de la ley 22.021 para proyectos industriales

Los beneficios previstos en la Ley de Desarrollo Económico son de naturaleza tributaria y consisten en exenciones, desgravaciones y diferimientos de impuestos.

Para fomentar las radicaciones industriales se han previsto beneficios operativos que son utilizados después de la puesta en marcha del proyecto promovido. Éstos son determinados sobre las futuras utilidades e ingresos por ventas y otras variables que determinan la actividad operativa.

Para fomentar la generación de mano de obra y la reinversión de utilidades de explotaciones existentes se crean beneficios automáticos.

Finalmente, y considerando al capital como un factor de la producción escaso en la Provincia de La Rioja, se sumaron beneficios a los inversionistas que realicen colocaciones en los proyectos promovidos.

Estos incentivos tributarios se exponen seguidamente.

Beneficios Operativos

- Exención durante 15 ejercicios del Impuesto a las Ganancias en escala decreciente equivalente a un 1100% del impuesto a tributar.
- Exención 15 ejercicios del Impuesto al Capital de las Empresas.
- Impuesto al Valor Agregado: liberación durante 15 ejercicios en escala decreciente equivalente al 1.100% (compra-venta).

⁷ Programa CFI – CEPAL, Documento de trabajo N° 6: “Promoción Industrial en La Rioja – Estrategias empresariales y Desarrollo Regional”, Abril 1988.

- Exención de derechos de importación y todo otro derecho o impuesto especial sobre la importación de bienes de capital cuando los mismos no se producen eficientemente en el país.

Beneficios Automáticos

- Deducción en el Impuesto a las Ganancias hasta el 50% de los montos pagados en sueldos en sueldos, cargas sociales, etc., a personas radicadas en la provincia. (Ultima parte Artículo 1°).
- Deducción de la materia imponible del Impuesto a las Ganancias del 100% de los montos invertidos en la misma. (Artículo 7°).
- Deducción en el Impuesto a las Ganancias del 200% de los montos reinvertidos en la explotación. (Artículo 5°).

Beneficios al Inversor

- Diferimiento de Impuestos Nacionales, por 5 años pagadero en 5 anualidades indexadas de hasta el 75% de los importes invertidos en aportaciones directas de capital o suscripción de acciones. Impuestos a diferir: Ganancias, Capital de las empresas, Patrimonio Neto, al Valor Agregado, incluidos sus anticipos.
- Deducción del monto imponible del Impuesto a las Ganancias de las sumas invertidas en explotaciones agropecuarias, industriales nuevas, promovidas.

5.5 Análisis de la actividad promovida al año 2009

1) Por tipo de actividad industrial

Los datos analizados a continuación surgen de una encuesta realizada en el año 2009 a una muestra de 66 empresas industriales radicadas bajo los beneficios de la Ley Nacional N° 22021 en la provincia de La Rioja.

Este instrumento de recolección de datos permitió obtener datos de las principales variables económicas a valores de julio de 2009.

En una primera y rápida observación podemos destacar que los sectores por actividad de la industria de la provincia con mayor desarrollo relativo son: Alimentos y Textil. En orden de importancia le siguen Vestimenta, Papel y Cuero.

Esto se muestra claramente en las Figuras 11 y 12 donde se observa la cantidad de empresas radicadas correspondientes a cada sector y su participación porcentual.

Figura 11 Cantidad de empresas en cada sector de actividad - Año 2009

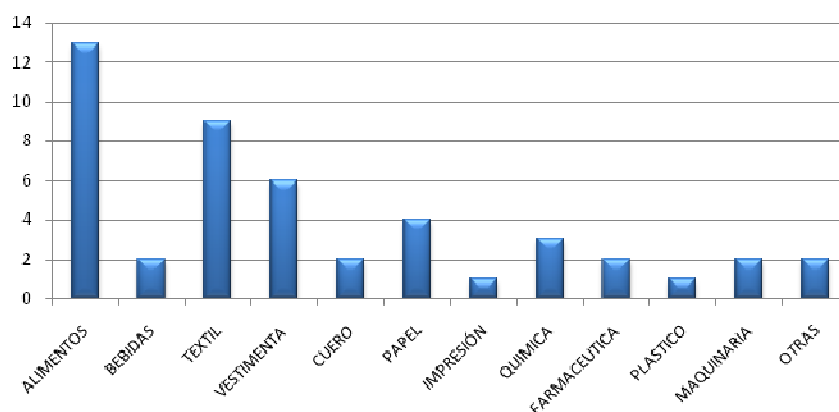
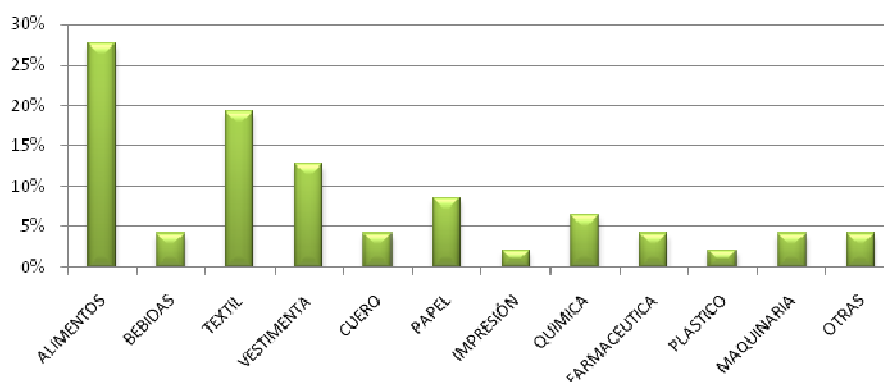


Figura 12 Porcentaje de industrias por sector de actividad - Año 2009

El sector Alimentos es el sector industrial tradicional en la provincia, mientras que el sector Textil corresponde a las actividades no tradicionales que se desarrollaron en este período, y que con el tiempo fue constituyendo en la provincia un destacado polo productivo.

2) Capacidad instalada e inversión realizada

La capacidad instalada utilizada a la que nos referimos en nuestro trabajo de investigación, es una medida de lo cerca que está el sector manufacturero de la provincia de funcionar a plena capacidad. Formalmente es el ratio del índice de producción industrial dividido por el índice de plena capacidad. La tasa de utilización de la capacidad instalada se encuentra dentro de las medidas más adecuadas para evaluar el desempeño de los recursos productivos. Las series temporales habitualmente utilizadas para medir la utilización de la capacidad instalada proveen indicadores útiles para el análisis de la situación coyuntural, sintetizando la situación en el mercado de bienes.

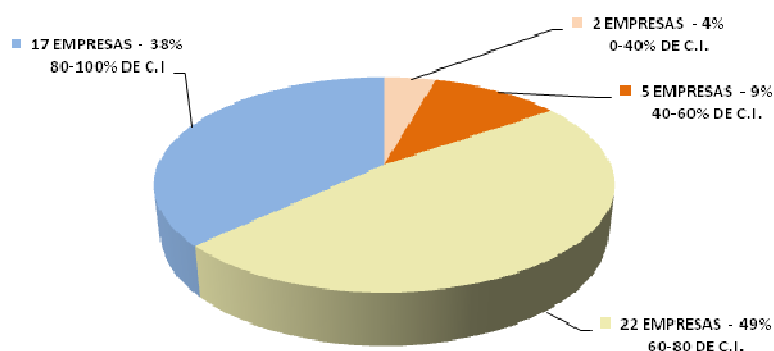
El mercado analiza el grado de utilización de la capacidad total para discernir tendencias en la producción, en la actividad económica general, en las condiciones de las empresas manufactureras y en la inflación. Niveles bajos de capacidad utilizada (menores o iguales al 70% y 80%), indican tendencia a la recesión.

En cuanto al primer sector según cantidad de empresas, esto es el de Alimentos, en el año 2009 un 35% de las empresas que lo integran trabajó entre un 60 y 80% de su capacidad instalada, estos niveles según mencionamos en párrafos anteriores, son niveles de tendencia recesiva. Asimismo, se destaca que otro 35% de las empresas del mismo sector, trabajó entre un 80 y 100% de su capacidad instalada; medida aceptable de su capacidad de producción garantizando de esta manera la absorción de mano de obra y el fortalecimiento de estas empresas en el sector, pero a niveles generales el sector no demuestra una tendencia positiva.

El segundo sector de importancia, dada la cantidad de empresas que lo integran, es el sector Textil, que muestra que casi el 60% del sector trabajó a una capacidad instalada entre el 80 y 100%, medidas que marcan una tendencia positiva en dicho sector. Es importante destacar que cuando las empresas se acercan al “colchón de capacidad” es necesario incrementar la capacidad productiva a través de inversiones, situación que podemos observar en las empresas textiles que están muy cerca del 100% de su capacidad instalada.

Cuadro 1 Cantidad de empresas según porcentaje de uso de la capacidad instalada

Actividad	% Uso de capacidad instalada año 2009				Cantidad empresas
	0 - 40%	40 - 60%	60 - 80%	80 - 100 %	
Alimentos	1	3	4	4	12
Bebidas			2		2
Textil		2	2	5	9
Vestimenta			2	4	6
Cuero			1	1	2
Papel			2	2	4
Impresión			1		1
Química	1		2		3
Farmacéutica			1	1	2
Plástico			1		1
Maquinaria			2		2
Otras			2		2
Total general	2	5	22	17	46

Figura 13 Utilización de la Capacidad Instalada - Año 2009

Es importante destacar, como muestran claramente las Figuras 14 y 15, que el sector textil es el sector con mayores inversiones realizadas al año 2009 con respecto a los demás sectores. De lo contrario, sin inversiones en sectores con una alta capacidad utilizada, la política que tienden a seguir muchas empresas en estas condiciones, es la de aumentar precios (Inflación de Demanda).

Por último, los sectores del Papel, Cuero y Vestimenta entre un 50 y un 60% de las empresas que lo componen, trabajaron en dicho año entre el 80 y 100% de su capacidad instalada, medidas que marcan una tendencia positiva, pero a su vez dichos sectores quedan sujetos a las aclaraciones antes mencionadas con respecto a la necesidad de inversiones y a las posibles presiones inflacionarias. Con respecto a las inversiones en dichos sectores, si bien es cierto, no son nulas, pero hay una gran diferencia con las inversiones con el porcentaje más destacado, es decir las del sector textil.

Figura 14 Inversión realizada porcentual por sector de actividad respecto a la Inversión Total en la Provincia de La Rioja - Año 2009

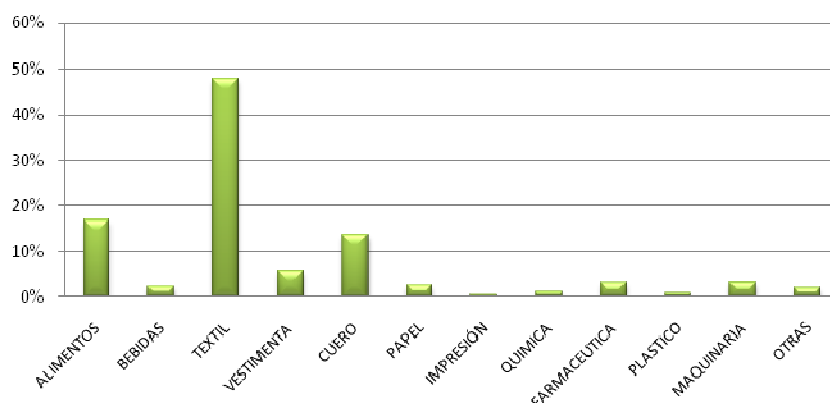
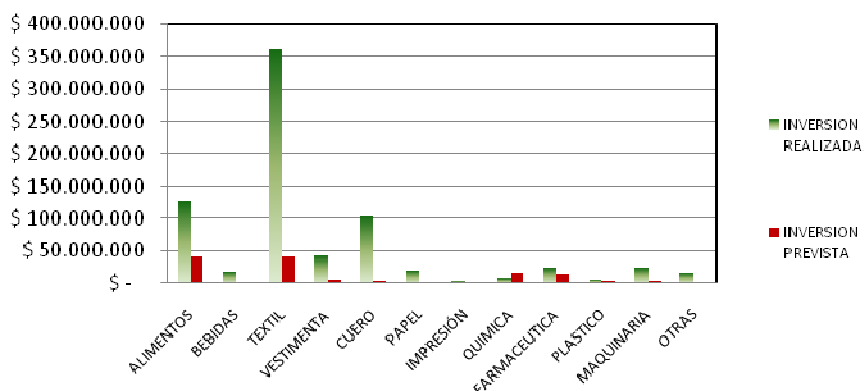


Figura 15 Inversión realizada y prevista por sector de actividad - Año 2009 (en \$ de julio 2009)



3) Ingresos por actividad

Teniendo en cuenta el relevamiento de las “Ventas totales por actividad” representado en las Figuras N° 16 y 17, podemos destacar el sector del Papel, tanto en sus ingresos provenientes del mercado interno como del mercado externo es el más destacado, posicionándose en el año 2009 como el sector de mayor importancia relativa en su aporte al PBG de la provincia, le sigue en ventas en el mercado interno el sector Textil y el Farmacéutico.

Se destaca que la importancia de mayores ventas en el mercado exterior no sólo contribuye a mejorar el balance comercial, sino que también contribuye al ingreso de divisas a nuestro país, aportando por mínimo que sea esta contribución a una mejora en el mercado de divisas. Es destacable con respecto a los demás sectores de la provincia, la participación del sector PAPEL en el mercado mencionado.

Figura 16 Ventas totales por sector de actividad - Año 2009 (en pesos de julio 2009)

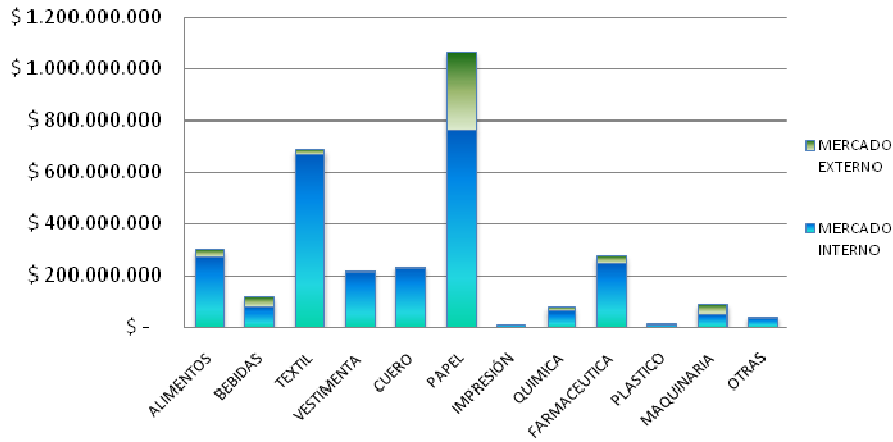
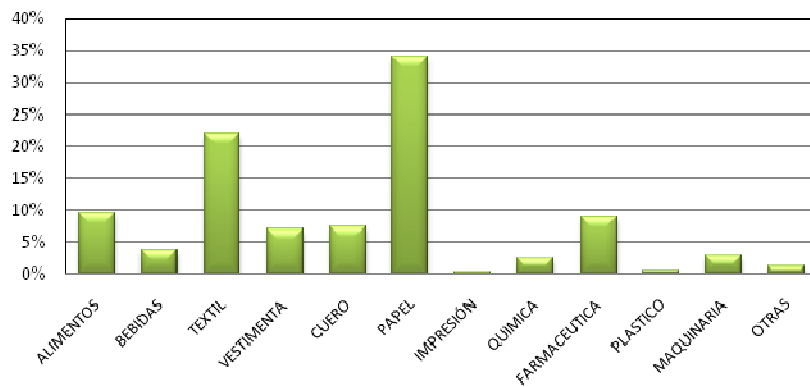


Figura 17 Porcentaje de Ventas por sector de actividad respecto a Ventas Totales - Año 2009



4) Generación de empleo industrial

Se observa que la mayor generación de mano de obra corresponde a la actividad textil, siguiéndole en importancia la producción de cuero y alimentos.

Consideramos que este apartado es de gran importancia por constituir uno de los objetivos a los que tiende esta herramienta de promoción económica, por ello se ha representado la ocupación de mano de obra por rama de actividad y por modalidad de contratación, tal como lo muestra la Figura 18.

La distribución del empleo muestra una estructura normal y lógica de una actividad industrial donde más del 70% de la mano de obra permanente en una fábrica está constituida por mano de obra directa remunerada en forma quincenal. Asimismo, más del 20% es personal mensualizado que por lo general corresponde a las categorías administrativos, supervisores y gerentes.

Cuadro 2 Cantidad de empleados por Rama de Actividad

Actividad	Cantidad de empleados
Alimentos	885
Bebidas	392
Textil	2.815
Vestimenta	918
Cuero	1.774
Papel	640
Impresión	35
Química	238
Farmacéutica	247
Plástico	47
Maquinaria	105
Otras	122
Total general	8.218

Figura 18 Empleo por rama de actividad

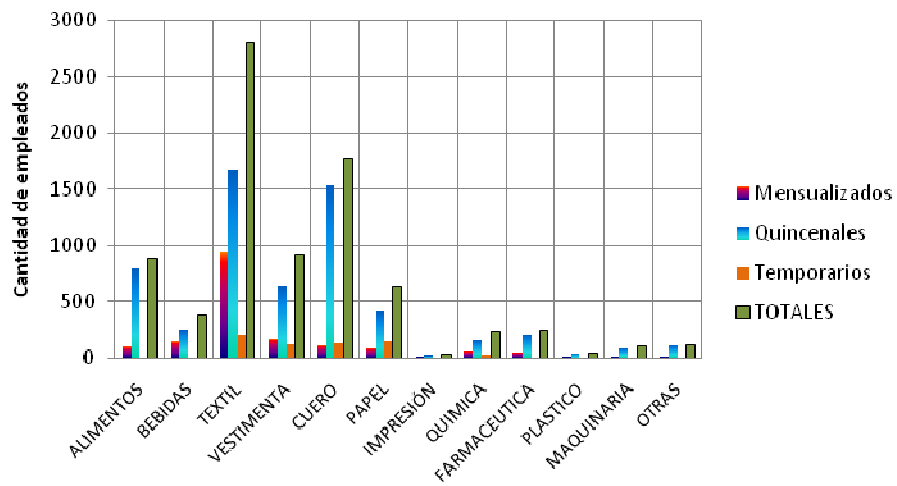
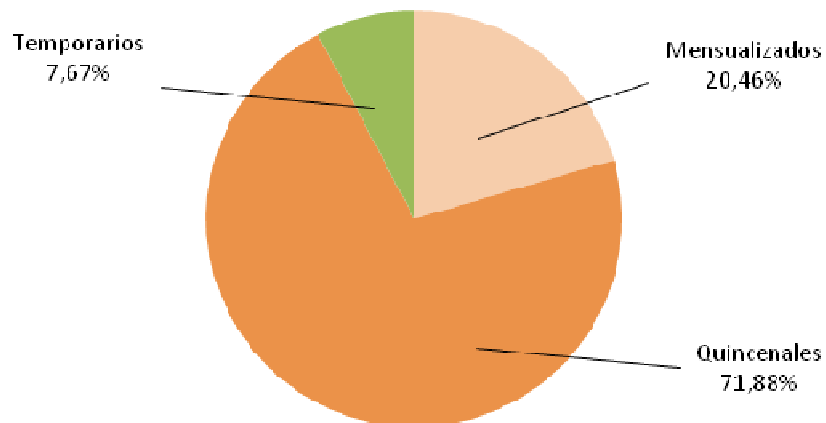


Figura 19 Distribución del Empleo



6. Promoción no industrial

6.1 Situación no industrial previa a la promoción

En este segmento se quiere mostrar el impacto de la Ley 22.021 en el sector agropecuario y turístico de la Provincia de La Rioja, tratando de determinar lo que se ha alcanzado y mantenido a lo largo del tiempo.

El desarrollo del sector agropecuario en la provincia de La Rioja estuvo limitado históricamente por dos factores principales: la disponibilidad del agua, recurso escaso, y la propiedad de los predios apropiados para este desarrollo. En cuanto a estas tierras, provenientes mayoritariamente de mercedes indivisas, llamados campos comuneros en los llanos riojanos, a través del tiempo fueron sufriendo una excesiva subdivisión, especialmente en los oasis de montaña. En estos minifundios se desarrollaba la agricultura, en particular destinada a cultivos de vid, con frutales y hortalizas destinado al consumo familiar.

6.2 Beneficios previstos en la ley 22021

La Ley de Desarrollo Económico N° 22.021, y sus ampliatorias N° 22.702 y N° 22.973, propuso la inversión en economías regionales financiada a través de recursos generados en el diferimiento o deducción de impuestos a las ganancias, a los activos, al valor agregado, y a los que los complementen o los sustituyan, con varios años de gracia, sin intereses y por aplicación de la ley de convertibilidad, sin actualización. Estos beneficios de tipo fiscal se otorgaron para actividades industriales, agrícolas, ganaderas y turísticas.

Para el caso de la actividad agrícola, ganadera y turística, el diferimiento impositivo, es la posibilidad que otorga el Estado Nacional a contribuyentes de impuestos nacionales de aplicar los mismos en un emprendimiento productivo, debiendo devolver los importes diferidos luego de un determinado número de años de gracia, en cuotas anuales y consecutivas.

Los inversores podían optar por diferir el pago de sus obligaciones tributarias hasta el 75 % de los respectivos importes integrados a la sociedad promovida o deducirlos en un 100 % de la materia imponible del impuesto a las ganancias, del impuesto al valor agregado y del impuesto a los activos; correspondientes a ejercicios con vencimiento posterior a la fecha de inversión.

La Ley de Desarrollo Económico determinaba que las inversiones alcanzadas con estos beneficios eran las realizadas en explotaciones en las Provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan. Esto comprendía el 100% de las inversiones en tierra, hacienda, maquinarias, equipos y construcciones en explotaciones agrícolas o ganaderas; asimismo el 100% de las inversiones en construcción y ampliación de inmuebles destinados a hoteles y restaurantes, equipamiento e instalaciones y 50% de sueldos, salarios y jornales, honorarios y mano de obra en actividades turísticas.

Para acceder a estos beneficios los inversores debían presentar ante la Autoridad de Aplicación un proyecto de inversión, bajo las normas y condicionamientos establecidos por esta Autoridad. Dicho proyecto era evaluado teniendo en cuenta: características de la explotación, inversión a efectuar, nivel de producción, mano de obra a ocupar y circunstancias que coadyuven al desarrollo económico y social de la Provincia.

La Autoridad de Aplicación sería quien controle y verifique el cumplimiento del plan de inversión y de producción o explotación y los plazos y condiciones establecidas en la autorización. Aplicando a su vez las sanciones en caso de incumplimiento total o parcial de las obligaciones promocionales.

1) Actividad de gestión de la autoridad de aplicación

La existencia de una Autoridad de Aplicación Provincial, que en La Rioja se institucionalizó en la Secretaría de Industria y Promoción de Inversiones permitió a los inversores interesados en radicarse, encontrar una oficina local donde tramitar el proyecto de inversión y que el mismo sea evaluado en los aspectos técnicos, económicos y legales por profesionales locales idóneos, con lo cual se lograba ahorrar tiempos y esfuerzos en la aprobación del proyecto. Ello redundó en un apoyo extra al interés de los inversores a radicarse en la provincia.

Para acceder a los beneficios la empresa presentaba un proyecto de inversión a la Autoridad de Aplicación, la cual procedía a evaluarlo técnica, económica y legalmente. Si el proyecto reunía las condiciones de factibilidad, se otorgaban los beneficios a dicho proyecto mediante una norma legal correspondiente, en la que éstos quedaban plasmados como así también los compromisos mínimos a cumplir por la empresa responsable.

A fin de entender los resultados de la presente investigación resulta necesario exponer los conceptos que a continuación se describen.

Un proyecto es una planificación ordenada de las variables técnicas, económicas y legales para la realización de una actividad agrícola, ganadera o turística, sustentable, en un período determinado, con las correspondientes evaluaciones del impacto de las ventajas impositivas.

Una empresa es la persona jurídica responsable de la ejecución de uno o más proyectos. Dos o más proyectos podían adecuarse o fusionarse si la empresa lo justificaba técnica y económicamente.

La Fecha de Inicio de Actividad de un proyecto es la fecha en la que a empresa comienza a realizar las inversiones comprometidas en el proyecto promovido, v.g. fecha del boleto de compraventa del terreno.

La Fecha de Puesta en Marcha es la fecha a partir de la cual se considera que la explotación está en plena producción y comienzan a devolverse los beneficios recibidos. Esta fecha varía con el tipo de cultivo o explotación de que se trate y se reguló mediante los Decretos provinciales 1540/85, 1998/91, 1352/92, 894/93, 2226/93, 332/95 y 769/95.

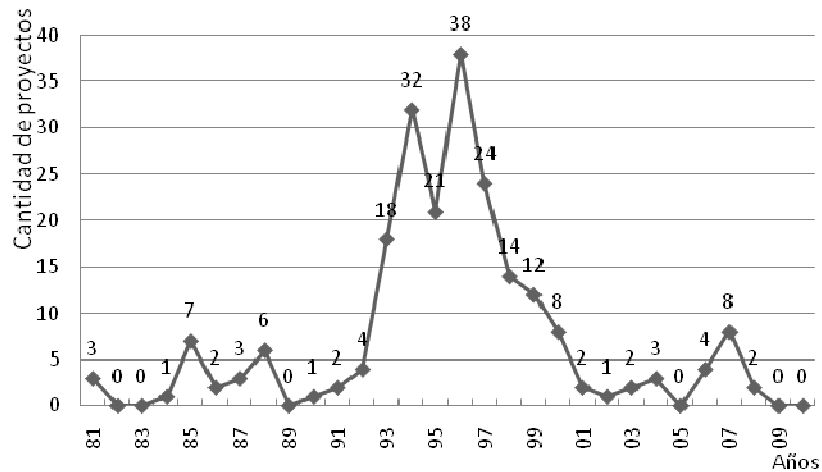
- Cultivos anuales la puesta en marcha coincide con la fecha de inicio de actividades.
- Vid: a partir del 4º año del inicio de actividades.
- Olivo: a partir del 9º año del inicio de actividades.
- Nogal: a partir del 12º año del inicio de actividades.
- Frutales de carozo: a partir del 5º año del inicio de actividades.
- Frutales de pepita: a partir del 7º año del inicio de actividades.
- Jojoba: a partir del 8º año del inicio de actividades.
- Almendros: a partir del 8º año del inicio de actividades.
- Álamo: a partir del 12º año del inicio de actividades.
- Pecuarios: a partir del 7º año del inicio de actividades.
- Cultivos anuales y determinadas condiciones (15 puestos de trabajo por cada millón invertido): a partir del 5º año del inicio de actividades.

6.3 Proyectos promovidos

Los trámites de promociones agropecuarias ante la Autoridad de Aplicación se inician en 1981 y finalizan en el 2008. Entre los años 1993 y 1999 tenemos el mayor porcentaje de demanda de tramitación con el 73 % que coincide con la finalización de los beneficios otorgados a la actividad industrial en 1989, a partir de este año las inversiones se canalizan casi totalmente hacia la actividad agropecuaria y turística.

Estos datos graficados dan una idea más cierta del período de auge de la promoción agropecuaria en la provincia de La Rioja entre los años 1993 y 1999.

Figura 20 *Proyectos agropecuarios con inicio de actividad por año*



Cuadro 3 *Proyectos agropecuarios con inicio de actividad por año*

Año	Activos	Observados	Totales	Porcentaje
1981		3	3	1,4
1982		0	0	0,0
1983		0	0	0,0
1984		1	1	0,5
1985	1	6	7	3,2
1986	1	1	2	0,9
1987	1	2	3	1,4
1988	3	3	6	2,8
1989	0	0	0	0,0
1990	0	1	1	0,5
1991	2	0	2	0,9
1992	4	0	4	1,8
1993	11	7	18	8,3
1994	21	11	32	14,7
1995	13	8	21	9,6
1996	28	10	38	17,4
1997	18	6	24	11,0
1998	11	3	14	6,4
1999	11	1	12	5,5
2000	7	1	8	3,7
2001	1	1	2	0,9
2002	0	1	1	0,5
2003	2		2	0,9
2004	3		3	1,4
2005	0		0	0,0
2006	4		4	1,8
2007	8		8	3,7
2008	2		2	0,9
2009	0		0	0,0
2010	0		0	0,0

Durante el período comprendido entre los años 1981 y 2008 se realizaron ante la Autoridad de Aplicación 529 trámites de promoción de proyectos.

A este total se deben restar los proyectos observados, adecuados y fusionados, lo que deja un total de 152 proyectos activos. Estos proyectos son los que aún están en vigencia y que se analizarán en distintos aspectos.

Asimismo estos proyectos están distribuidos según el Cuadro 10, donde resalta la preponderancia de la actividad agrícola.

Cuadro 4 Proyectos promovidos activos por actividad

Actividad	Cantidad de proyectos	Porcentaje
Agrícola	133	87,5%
Pecuaria	14	9,21%
Turística	5	3,29%
Total	152	100%

1) Superficie promovida

De acuerdo a la superficie utilizada por cada actividad se aprecia un uso intensivo de la actividad ganadera comparada con la agrícola, característica propia de este tipo de actividad. La actividad turística no se evalúa con este criterio.

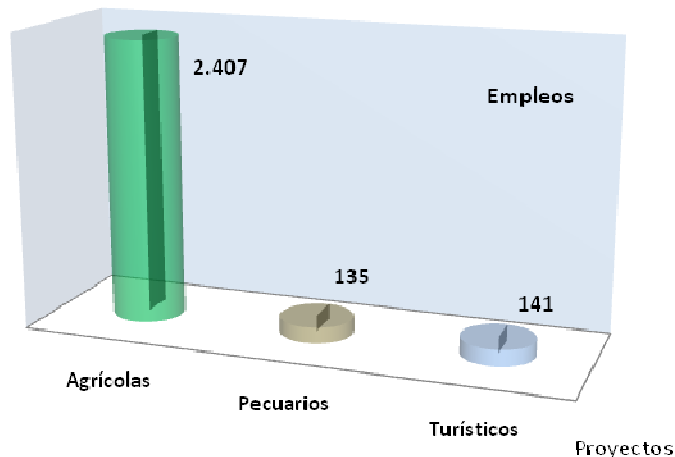
Cuadro 5 Superficie utilizada por actividad

Actividad	Superficie utilizada en hectáreas
Agrícola	25.602
Pecuaria	213.109
Total	238.711

2) Generación de empleo no industrial

Se observa que la mayor generación de empleo se registra en la actividad agrícola. Es necesario aclarar que no se considera en este análisis el movimiento migratorio de trabajadores en época de cosecha.

Figura 21 Empleos generados por actividad



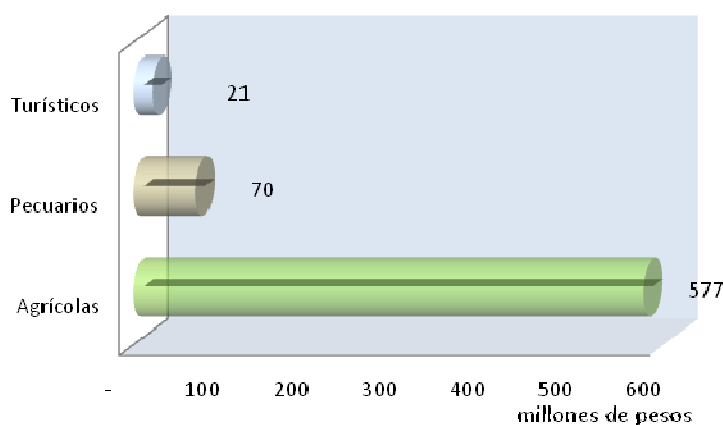
3) Inversión comprometida

La inversión mínima comprometida en un proyecto bajo el régimen de la Ley 22021 está conformada por todas aquellas inversiones necesarias para desarrollar el proyecto, tales como la compra del terreno, equipo de riego, maquinas y equipos, rodados agropecuarios, etc.

La mayor inversión se aplica en los proyectos agrícolas, que son los más numerosos y que necesitan más infraestructura.

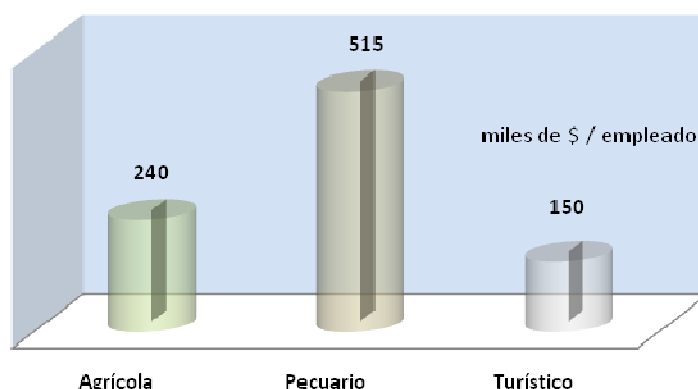
Los montos promovidos alcanzan los 577 millones de pesos para el sector agrícola lo cual representa un 12% del PBG del año 2009 a precios corrientes.

Figura 22 Inversión mínima comprometida por actividad (en \$ de julio 2009)



En cuanto a la relación inversión comprometida por persona empleada, cobra relevancia la correspondiente al sector pecuario en razón de tener el mayor peso relativo. Esta relación llega a \$515.000 por empleado lo cual muestra claramente las diferencias entre el manejo tradicional y el intensivo de proyectos promovidos.

Figura 23 Inversión comprometida (miles de \$) por persona empleada (en \$ de julio 2009)



6.4 Promoción agrícola

En el presente estudio se pretende comparar la actividad agrícola previa a la aplicación de la Ley 22.021 con la generada por este instrumento de desarrollo. A este fin comenzamos re-

flejando la superficie cultivada por cultivo para el período 1983 – 1985, partiendo de los datos extraídos del Anuario Estadístico de la provincia de La Rioja. A posteriori comparamos con la situación generada con la Ley 22.021.

1) Superficie cultivada

Los registros de 1985 reflejan como principal cultivo en la provincia a la vid con un 56% de la superficie cultivada, seguida por el olivo con un 17%, el nogal con el 16% y otros frutales con el 10%.

Cuadro 6 Superficie cultivada en La Rioja al año 1985

Cultivo	Superficie cultivada en hectáreas en 1985	Porcentaje
Vid	8.500	56 %
Olivo	2.600	17 %
Nogal	2.500	16 %
Otros frutales	1.463	10 %
Otros industriales	250	2 %
Total:	15.313	100 %

Con la implementación y aplicación de la Ley 22021, la estructura de la explotación agrícola en la provincia de La Rioja se muestra en los siguientes datos:

Cuadro 7 Superficie cultivada bajo la Ley de Promoción Económica 22021 (1981 al 2010)

Actividad	Superficie cultivada en hectáreas	Porcentaje
Olivo	19.738	77%
Jojoba	2.856	11%
Vid	1.915	7%
Otros	698	3%
Pistachos	200	1%
Nogal	195	1%
Total	25.602	100%

El gran aumento en la superficie cultivada se evidencia con el cultivo del olivo (figura 24). Superponiendo los datos de superficie cultivada antes y después de la aplicación de la Ley 22021 para la actividad agrícola, tenemos las cifras que se muestran en la figura 25.

Si consideramos al área cultivada antes de la Ley 22.021 como el 100% implantado, el incremento logrado con la aplicación de la Ley es del 167% (figura 26).

De acuerdo a la Ley 22021 cada explotación agropecuaria a instalarse, debía utilizar agua del subsuelo, de manera tal que la mayoría de los establecimientos pequeños que utilizaban agua de superficie no se vieron afectados por el desarrollo de la misma.

Figura 24 Superficie cultivada por actividad bajo la Ley 22.021

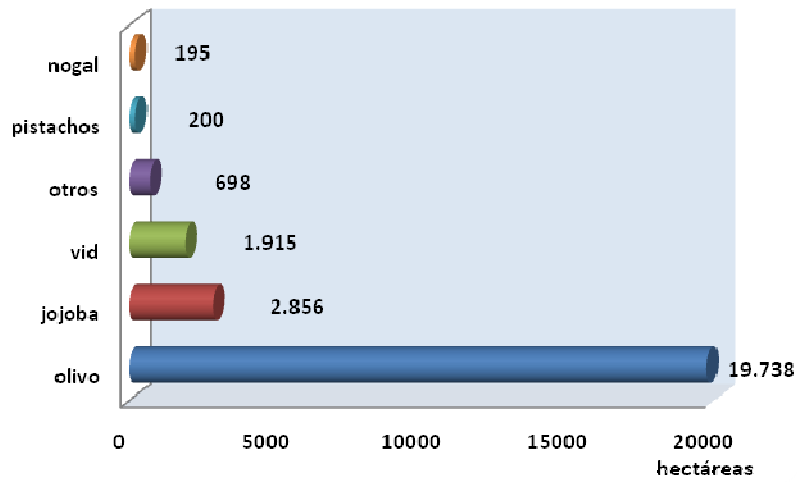


Figura 25 Superficie cultivada previa a la Ley 22021 e incremento generado bajo su régimen

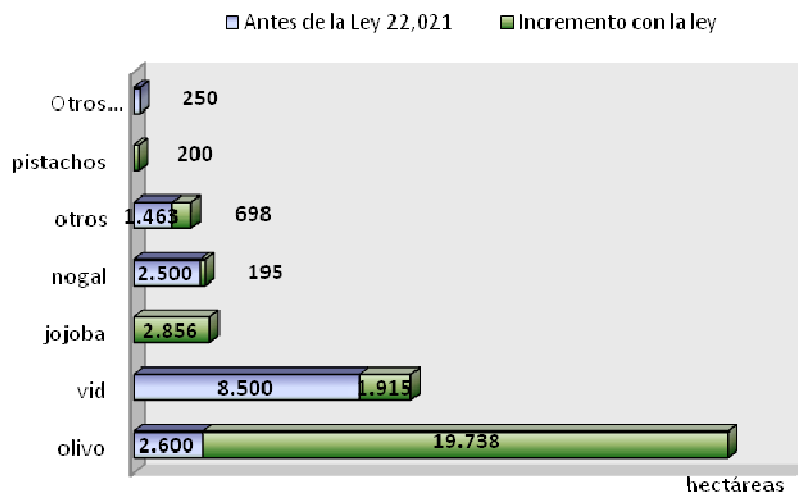
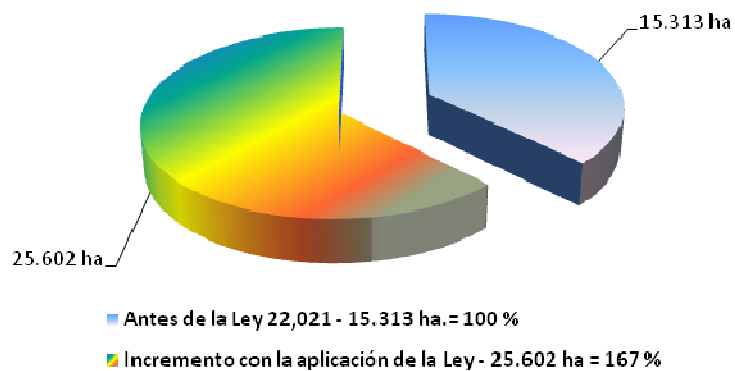


Figura 26 Incremento de la superficie cultivada



2) Generación de empleo agrícola

Según el anuario estadístico, la población económicamente activa para las actividades “Agricultura, Caza, Silvicultura y pesca” fue de 424 personas en el período 1983-1985.

De acuerdo a los registros de la Secretaría de Industria y Promoción de Inversiones, el empleo generado por la aplicación de la Ley 22.021, llegó a un personal mínimo comprometido total de 2.407 personas para actividades agrícolas, discriminado por tipos de cultivo de acuerdo al Cuadro 8.

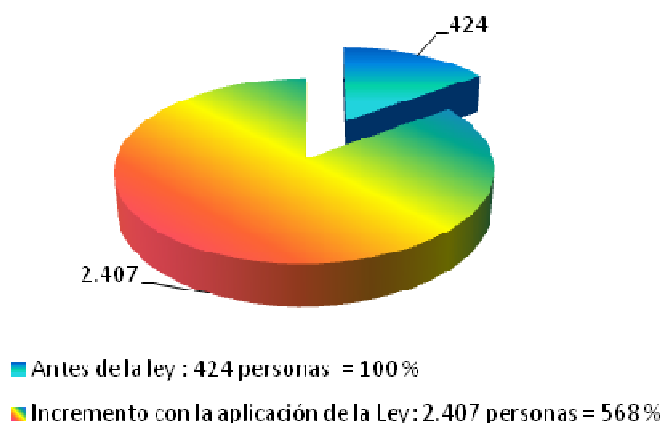
Cuadro 8 Generación de empleo agrícola por tipo de cultivo

Cultivos	Empleos
Olivo	1.565
Vid	289
Jojoba	255
Otros	253
Nogal	23
Pistachos	22
Total proyectos agrícolas	2.407

Cabe destacar que las cifras sólo hacen referencia a los compromisos mínimos asumidos en cada proyecto. En la realidad estos valores se superan ampliamente tanto para puestos fijos como para temporarios.

El incremento del empleo agrícola fue por lo tanto del 568% por aplicación de la Ley 22021.

Figura 27 Incremento del empleo agrícola



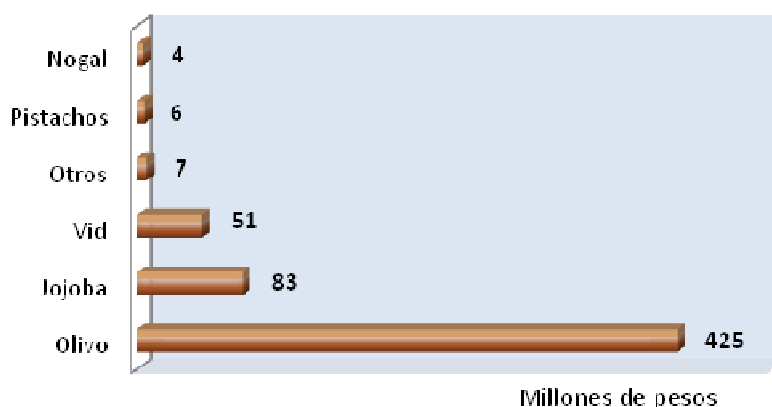
3) Inversión comprometida por cultivo

Otra forma de analizar el impacto de la Ley 22.021 en el sector agrícola es considerar la inversión comprometida por cultivo. Cabe aclarar que la inversión efectivamente realizada es mayor a la comprometida.

Se aprecia que la mayor inversión se realizó en el olivo, seguida por la jojoba.

Cuadro 9 Inversión mínima comprometida en proyectos agrícolas por tipo de actividad (en \$ de julio 2009)

Cultivos	Inversión
Olivo	\$ 425.097.792
Jojoba	\$ 82.885.243
Vid	\$ 51.331.178
Otros	\$ 7.147.387
Pistachos	\$ 5.606.996
Nogal	\$ 4.487.373
Total proyectos agrícolas	\$ 576.555.969

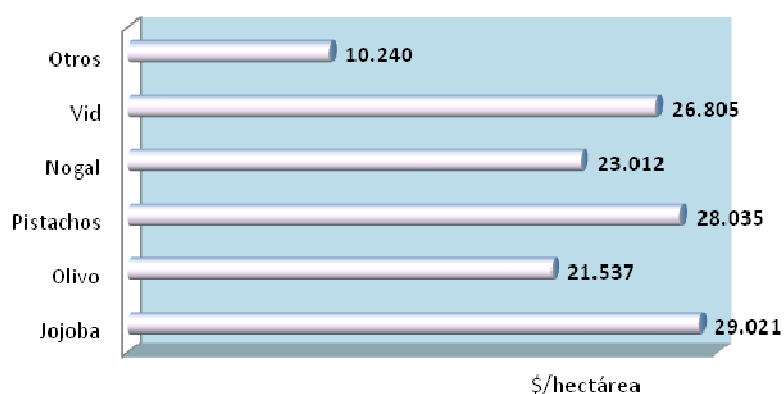
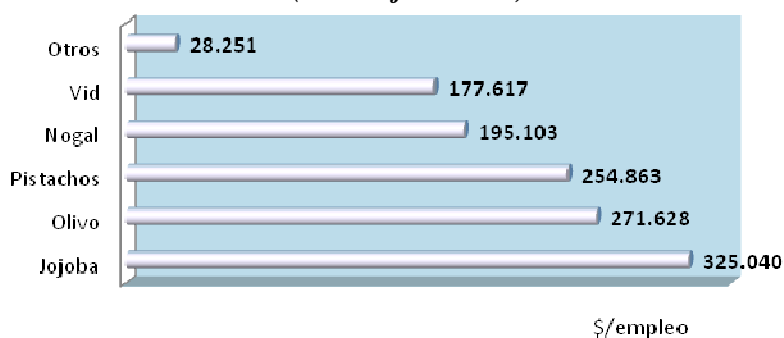
Figura 28 Inversión comprometida en proyectos agrícolas (en \$ de julio 2009)

4) Relaciones por cultivo

En función de lo anteriormente analizado se puede mostrar el cuadro 10 de resultados en la actividad agrícola.

Cuadro 10 Inversión por hectárea y por persona empleada (en \$ de julio 2009)

Cultivo	Superficie -ha-	Empleo	Inversión Mínima	\$/ha	\$/empleo
Jojoba	2.856	255	82.885.243	29.021	325.040
Olivo	19.738	1565	425.097.792	21.537	271.628
Pistachos	200	22	5.606.996	28.035	254.863
Nogal	195	23	4.487.373	23.012	195.103
Vid	1.915	289	51.331.178	26.805	177.617
Otros	698	253	7.147.387	10.240	28.251
Totales	25.602	2407	576.555.969	22.520	239.533

Figura 29 Inversión comprometida por hectárea (en \$ de julio 2009)**Figura 30 Inversión mínima comprometida por empleo generado (en \$ de julio 2009)**

5) Producción por cultivo

Según los registros publicados en el “Anuario Estadístico de la Provincia de La Rioja años 1983-1985”, la producción anual en kilogramos de los principales cultivos para el año 1980 fue la siguiente:

Cuadro 11 Producción agrícola por cultivo – Año 1980

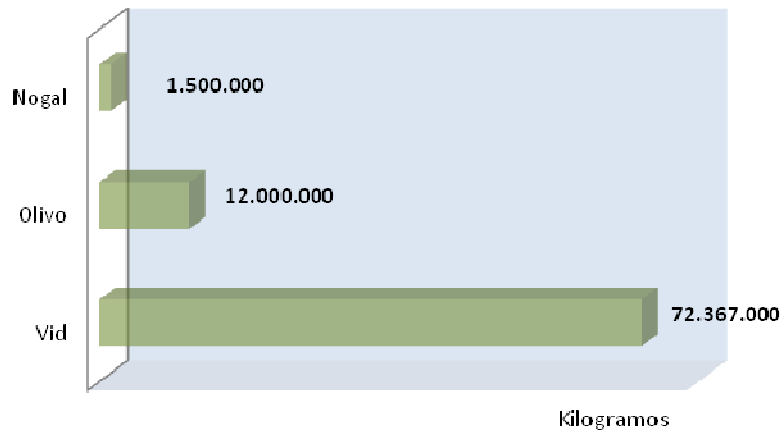
Cultivo	Producción en kilogramos
Vid	72.367.000
Olivo	12.000.000
Nogal	1.500.000

Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de La Rioja

Al comienzo de los años 80 la principal producción era la vid y el olivo ocupaba el segundo lugar. No se cultivaba jojoba.

Si bien cada proyecto promovido en el régimen de la Ley 22.021 tiene una evolución propia en los valores de producción según la edad del cultivo, la densidad de plantación, variedad, el tipo de suelo, manejo, etc., se puede estimar la producción plena promedio por hectárea para cada cultivo, lo cual se refleja en el siguiente Cuadro 18.

Figura 31 Producción agrícola por cultivo – Año 1980



Fuente: Anuario Estadístico de la Provincia de La Rioja

Cuadro 12 Producción agrícola mínima estimada por efecto de la Ley 22021

Cultivos	Superficie cultivada en ha.	Producción media en kg/ha	Producción total mínima estimada en kg
Olivo	19.738	6.000	118.428.000
Vid	1.915	10.000	19.150.000
Jojoba	2.856	900	2.570.400
Nogal	195	5.500	1.072.500

Figura 32 Producción agrícola mínima estimada por efecto de la Ley 22021

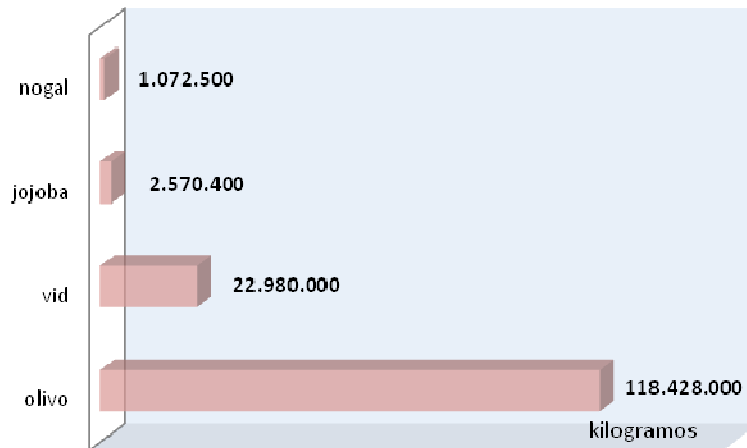
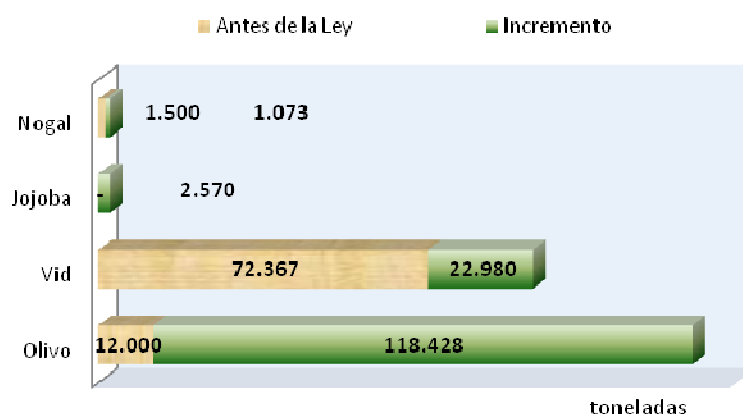


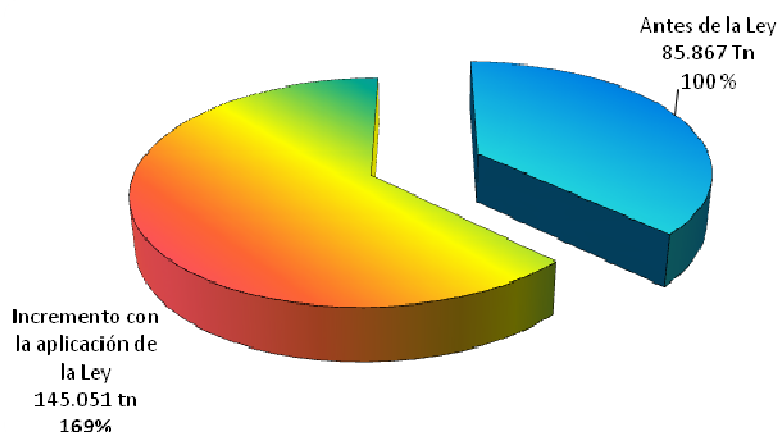
Figura 33 Producción agrícola previa a la Ley 22021 e incremento generado bajo su régimen



Cuadro 13 Incremento medio de la producción agrícola (kg)

Cultivo	Antes de la Ley	Incremento
Olivo	12.000	118.428
Vid	72.367	22.980
Jojoba	-	2.570
Nopal	1.500	1.073
Totales	85.867	145.051

Figura 34 Incremento medio de la producción agrícola



6.5 Promoción pecuaria

Cabe destacar la importancia de esta actividad realizada en forma eficiente. Una de las exigencias de la Ley fue la presentación de títulos de propiedad, en muchos casos se realizó el saneamiento de títulos y se incorporaron tierras a la actividad agropecuaria.

Las obras de infraestructura como caminos, alambrado perimetral, apotramientos, desmonte selectivo, siembra de pasturas, perforaciones, acopio y distribución del agua, tendidos eléctricos, mangas y corrales, manejo de animales con boyero eléctrico, pastoreo diferido, pastoreo rotativo, etc. le dieron a la actividad las bases de un desarrollo sustentable.

Es muy difícil su comparación con la actividad ganadera tradicional, ya que la misma se hace sobre lotes sin títulos, se trata de productores ganaderos con tierras prácticamente sin mejoras, tan sólo con represas y en la gran mayoría de uso comunitario, por lo que se dificulta mucho el conocer límites de propiedad y cantidades de animales.

Cuadro 14 Superficie utilizada por tipo de producción pecuaria

Tipo de producción	Superficie en ha.
Ganado porcino	1
Granja	822
Ganado bovino	212.287
Total pecuario	213.110

Figura 35 Generación de empleo por tipo de producción pecuaria

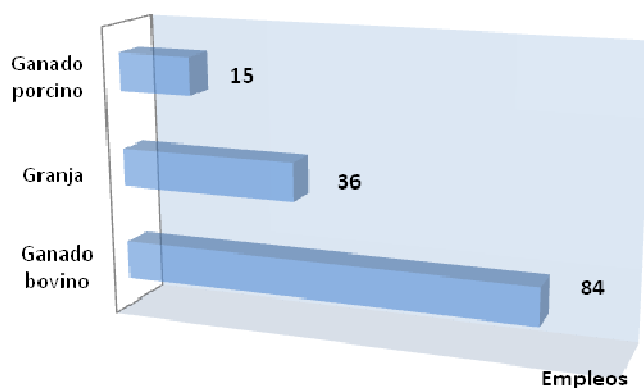
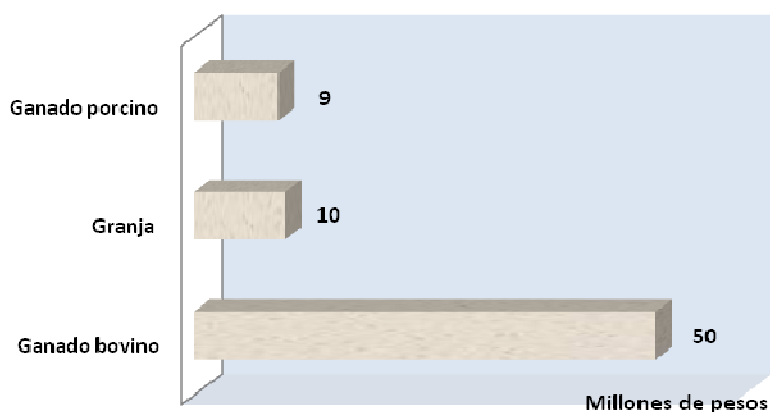


Figura 36. Inversión mínima comprometida por tipo de producción pecuaria (en \$ de julio 2009)



6.6 Promoción turística

Bajo el régimen de promoción turística se establecieron 4 hoteles, correspondientes a 5 proyectos turísticos cuyas características más importantes son:

Generación de empleo: 141 empleados

Inversión mínima comprometida es \$ 21.127.220 (\$ julio/2009)

En el cuadro 16 se muestra la distribución de estos proyectos en distintos departamentos de La Rioja.

Es importante reflejar el impacto de estos proyectos turísticos con respecto al empleo, inversión y plazas generadas destinadas a servicios turísticos.

Cuadro 16 Cantidad de emprendimientos turísticos

<i>Departamento</i>	<i>Proyectos</i>
Capital	2
Arauco	1
Felipe Varela	1
Famatina	1
Totales	5

Cuadro 17 Inversión por persona empleada y por plaza generada (en \$ de Julio 2009)

<i>Departamento</i>	<i>Empleo</i>	<i>Inversión</i>	<i>Plazas</i>	<i>\$/empleo</i>	<i>\$/ plaza</i>
Capital	95	13.000.032	212	136.842	61.320,91
Arauco	17	2.206.789	38	129.811	58.073,39
Felipe Varela	14	1.846.615	70	131.901	26.380,21
Famatina	15	4.073.784	24	271.586	169.741,00
Totales	141	21.127.220	344		

6.7 Distribución de proyectos no industriales por departamento

A continuación se muestra a modo de resumen la distribución departamental de los proyectos promovidos no industriales (agrícolas, pecuarios y turísticos), así como su impacto en superficie utilizada, empleo generado e inversión realizada.

Cuadro 18 Proyectos no industriales por departamento (en \$ de julio 2009)

<i>Departamentos</i>	<i>Proyectos</i>	<i>Superficie (ha)</i>	<i>Empleo</i>	<i>Inversión</i>
Capital	45	10.126	652	215.933.635
Chilecito	42	6.082	1.064	149.975.993
Arauco	52	8.924	640	196.137.821
Otros	13	470	51	14.508.520
Totales	152	25.602	2.407	576.555.969

De este cuadro se desprende que la mayor cantidad de proyectos no industriales se registraron en el Departamento Arauco, en tanto que la mayor superficie e inversión mínima comprometida la tiene el Departamento Capital, en cuanto a la generación de empleo, el Departamento Chilecito fue el más beneficiado.

6.8 Exportaciones

Otra forma de analizar el impacto de la Ley 22021 en proyectos no industriales es analizando el incremento en las exportaciones en el período comprendido entre los años 1982 y 2012

En el año 1982 la exportación de aceitunas preparadas o conservadas en envases de hasta 6 kg fue de 3.634.600 U\$S, esto representa el 89 % del total exportado ese año.

El cuadro 19 muestra los totales exportados de la Provincia de La Rioja, por año.

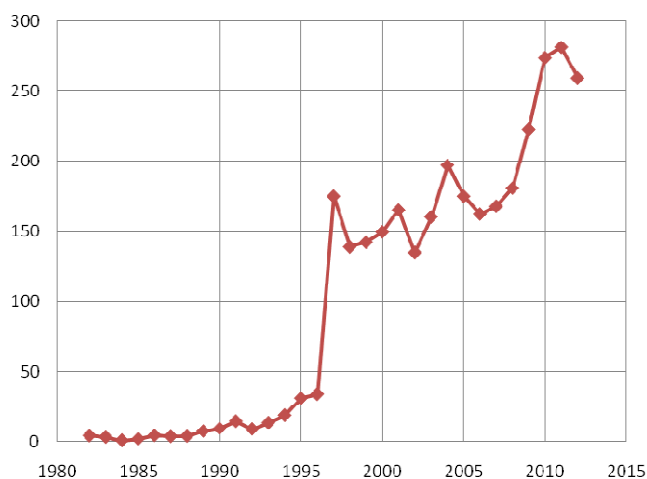
Cuadro 19 Evolución de las exportaciones en el período comprendido entre los años 1982 y 2012 (en \$ de julio 2012)

Año	En U\$S FOB	Año	En U\$S FOB	Año	En U\$S FOB
1982	4.084.817	1993	13.361.348	2004	197.110.994
1983	3.069.557	1994	18.668.372	2005	174.862.013
1984	739.412	1995	30.924.057	2006	162.344.348
1985	1.748.623	1996	33.762.321	2007	167.893.415
1986	4.282.221	1997	174.903.069	2008	180.743.760
1987	3.558.678	1998	138.879.883	2009	222.788.232
1988	3.806.179	1999	142.195.823	2010	273.870.711
1989	7.401.972	2000	149.627.148	2011	281.401.000
1990	9.236.682	2001	165.248.270	2012	259.374.808
1991	14.497.443	2002	134.949.713		
1992	8.875.808	2003	160.257.465		

Fuente: INDEC

Estos valores registrados se reflejan en la siguiente figura, donde se muestra el notable ascenso en las exportaciones a partir de 1997, indudablemente debido al impacto de la Ley 22021.

Figura 37 Evolución de las exportaciones en La Rioja (en millones de dólares)



Fuente: Dirección de Estadística - Anuarios y datos del INDEC

Si analizamos los principales rubros en las exportaciones nos encontramos con estos porcentajes:

- Los productos primarios oscilan entre el 0,4 % y 2 % para los años 2000 a 2012.
- Los productos manufacturados de origen agropecuario decrecen del 83 % al 49 %.
- Los productos manufacturados de origen industrial aumentan del 16 % al 49%.

7. Costos fiscales

7.1 Consideraciones generales

A fin de evaluar los resultados de la promoción económica en la provincia de La Rioja corresponde informar lo que se entiende por Costo Fiscal Teórico, resultante del otorgamiento de los beneficios impositivos previstos en el régimen.

El Artículo 19 del Decreto 3319/79, reglamentario de la Ley Nacional N° 22.021, establece que la Autoridad de Aplicación calculará para cada proyecto el Costo Fiscal Teórico que surja de los beneficios establecidos por la ley, para cada uno de los años en que tenga efecto el régimen promocional y hasta el término del plazo de vigencia de dichos beneficios, comunicándolo a su vez a la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Para la Administración Federal de Ingresos Públicos el Costo Fiscal Teórico mide el impacto que tienen en las cuentas recaudadoras los beneficios fiscales concedidos a empresas acogidas a los regímenes de promoción.

Con la Ley N° 23.658 de Saneamiento Financiero Provincial (publicada en el Boletín Oficial del 10 de enero de 1989) se implementan los Bonos de Crédito Fiscal en reemplazo de los beneficios regulados por las Leyes 21.608 y 22.021, aclarando que tales bonos se actualizan por el índice de precios al por mayor no agropecuario nacional suministrado por el INDEC y que el monto máximo del valor nominal total de bonos a otorgar para cada proyecto, por cada año pendiente de beneficio, debe ser equivalente al monto actualizado de las franquicias tributarias contempladas en aquel costo fiscal teórico.

Para su utilización, los sujetos promocionados debían determinar e ingresar los tributos igual que el resto de los contribuyentes, utilizando los bonos de crédito fiscal que estaban acreditados en una cuenta corriente computarizada administrada por el ente recaudador.

7.2 Cuantificación real de beneficios a empresas industriales

Para este apartado se recurrió a la información que la Autoridad de Aplicación solicitó a las empresas industriales acerca del monto de los Bonos de Crédito Fiscal que la AFIP acreditó en las cuentas corrientes computarizadas.

La metodología utilizada para la obtención de la información fue mediante un cuestionario donde se preguntó la cantidad de beneficios acreditados en las cuentas corrientes por año y tipo de beneficio. La información proporcionada corresponde al año 2009 y fue cumplida por 56 empresas de un total de 63.

Dado que los montos fueron informados en algunos casos en forma global sin discriminar por año, se adoptó como técnica de trabajo considerar el promedio de los años informados por las empresas que aportaron el detalle por año y para las empresas que informaron el total de los 15 años sin desagregarlos, el valor promedio de los mismos.

De este cálculo surge como primer resultado el siguiente cuadro:

Cuadro 20 Beneficios promedio utilizados por año y por proyecto industrial (en \$ de julio 2009)

Promedio Ganancias	Promedio IVA Compras	Promedio IVA Saldos
3.151.695,78	78.849.047,68	58.420.423,16

Promedio Ganancias	Promedio IVA Compras y Saldo
3.151.695,78	137.269.470,83

A fin de hacerlo comparable con los valores considerados por la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal presupuestado para el año 2009 como Gasto Tributario (Promoción industrial de La Rioja, Catamarca, San Juan y San Luis Decretos 2054/92, 804/96, 1553/98, 2009/04), se unifica el valor del IVA.

Cuadro 21 Beneficios industriales totales utilizados (en \$ de julio 2009)

Impuesto	Total Nacional Presupuestado	Total Provincial	Porcentaje
IVA Compras y Saldo	505.800.000,00	137.269.470,83	21,14%
Ganancias	11.700.000,00	3.151.695,78	26,94%

Así se puede inferir que el Costo Fiscal del Régimen de Promoción Industrial para la Provincia de La Rioja representa un 21,14% del total del IVA presupuestado para las cuatro provincias y un 26,94% para el Impuesto a las Ganancias.

7.3 Análisis por sectores

A fin de conocer el Costo Fiscal por Rama de actividad promovida, se agrupó a las empresas en siete sectores siendo los resultados los que se muestran en los siguientes cuadros:

Cuadro 22 Costos Fiscales promedios por sector de actividad (en \$ de julio 2009)

Sector	Promedio Ganancias	Promedio IVA Compra	Promedio IVA Saldo	Cantidad Empresas
Agroindustrias y alimentos	\$ 540.980,83	\$ 12.057.344,56	\$ 10.562.418,35	18
Textil	\$ 1.145.689,35	\$ 40.584.205,30	\$ 28.623.443,40	19
Papel y cartón	\$ 159.913,41	\$ 4.180.458,01	\$ 2.727.888,85	2
Plásticos	\$ 170.082,50	\$ 3.591.272,10	\$ 2.221.313,17	4
Calzado y cueros	\$ 153.254,36	\$ 3.552.922,36	\$ 2.786.537,09	1
Varios	\$ 660.805,53	\$ 11.599.788,28	\$ 8.259.135,31	10
Cosméticos y farmacéuticos	\$ 320.969,80	\$ 3.283.057,07	\$ 3.239.687,00	2
Totales	\$ 3.151.695,78	\$ 78.849.047,68	\$ 58.420.423,16	56

De este cuadro se puede inferir que la mayor incidencia la tiene el Impuesto al Valor Agregado, siendo en porcentaje un 97,75% y el 2,25% para el Impuesto a las Ganancias. Esto obedece a la estructura económica de la empresa y a la Base Imponible del Impuesto al Valor Agregado.

Cuadro 23 Costos Fiscales porcentuales por sector de actividad (en \$ de julio 2009)

Sector	Promedio Ganancias	Promedio IVA Compra	Promedio IVA Saldo
Agroindustrias y alimentos	17%	15%	18%
Textil	36%	51%	49%
Papel y cartón	5%	5%	5%
Plásticos	5%	5%	4%
Calzado y cueros	5%	5%	5%
Varios	21%	15%	14%
Cosméticos y farmacéuticos	10%	4%	6%
Totales	100%	100%	100%

Se observa que la actividad con mayor peso relativo en este cálculo es la Textil con una participación del 51 % para el IVA Compras, del 49% para el IVA Ventas y del 36 % para el Impuesto a las ganancias. Le sigue en orden de importancia el Sector Agroindustrias y Alimentos con un 15% para el IVA Compras, 18% para el IVA Ventas y 17% para el Impuesto a las Ganancias.

En el año 2009 se realiza una nueva reasignación de beneficios en el marco del Art. 75^{o8} de la Ley Nacional 26422, adjudicando los mismos a cinco empresas dedicadas a la industrialización del cuero. Los beneficios se otorgaron por los siguientes valores:

Cuadro 24 Asignación de beneficios Polo del Cuero Año 2009 (en \$ de julio 2009)

Impuesto a las ganancias	IVA	TOTAL
12.596.689	415.277.431	427.874.120

Podemos observar lo siguiente:

- 1) El costo fiscal estimado para 15 años es aproximadamente de \$2.059.042.062 para el IVA Compras - IVA Saldo y de \$42.275.437 para el Impuesto a las ganancias.
- 2) A partir del año 2009, se reasignaron beneficios a industrias del cuero por un monto total de beneficios de \$ 427.874.120 (\$ julio/2009).

⁸ Art. 75° Ley Nacional de presupuesto, reasigna los beneficios promocionales no utilizados, otorgados a proyectos promovidos al amparo de la Ley 22.021 y sus modificatorias, encuadrados en los Decretos Nacionales 2054/92, 804/96 y 1553/98, cuyos costos fiscales teóricos fueron oportunamente imputados y acreditados en las respectivas cuentas corrientes computarizadas a la empresa adjudicataria de la planta industrial promovida que pertenecía a la fallida YOMA S.A., así como también a aquellas otras empresas que lleven a cabo emprendimientos vinculados con la industrialización de cuero.

7.4 Beneficios utilizados por empresas no industriales

Para proyectos no industriales, debido a que el beneficio que se otorgó mayoritariamente es el diferimiento de impuestos, no se genera Costo Fiscal y por lo tanto no tiene incidencia.

El beneficio de diferimiento es para el inversor, que difiere el pago de los impuestos nacionales tales como el Impuesto a las Ganancias, el Impuesto al Valor Agregado, el Impuesto a las Ganancias mínimas Presuntas, y que luego devuelve en cinco anualidades consecutivas.

De acuerdo a los datos relevados el monto total de beneficios por diferimiento asignados por la AFIP asciende a \$452.088.925 (\$ julio/2009).

8. Conclusiones

Los resultados de esta investigación son por lo demás elocuentes y muestran el impacto económico positivo que ha tenido esta política de desarrollo económico en la Provincia de La Rioja.

Se debe hablar de dos etapas bien marcadas en el período promocional, donde la primera se caracterizó por el desarrollo industrial reflejado en la participación en el PBG, del 7,51% en 1980 y llegando al 42,26% en 1985.

La estructura económica de la provincia a partir del año 1999, indica que la división de los tres sectores (primario, secundario y terciario) ha variado, registrando el sector primario un aumento del 3%, el sector secundario un 19 % y el sector terciario un 78%. El crecimiento del sector terciario está marcado principalmente por la actividad en la Administración Pública Provincial y en la Universidad Nacional de La Rioja.

Es innegable que la actividad industrial en la provincia se consolidó mediante la utilización de incentivos tributarios, generando aumento en los indicadores de empleo y acumulación de capital que no se hubieran registrado de otro modo.

Este crecimiento industrial se vio afectado por el Estado Nacional, que a través de diversas y cuantiosas normas nacionales fue cercenando e impidiendo la promoción industrial a partir del año 1988. Sin embargo y pese a estas dificultades se consolida al año 2009 una actividad industrial con menos rubros, quedando sólo 14 de los 19 existentes en el año 1995. En este mismo sentido se cuenta en el año 2009 con 8.000 empleados en el sector industrial, y una inversión industrial equivalente al 16% del Producto Bruto Geográfico.

La suspensión del otorgamiento de nuevos beneficios de promoción industrial a partir de año 1988, a raíz de la sanción de la Ley 23658, da pie a la segunda etapa caracterizada por el desarrollo agrícola, turístico y ganadero, a la que se llama Promoción No Industrial. Esta etapa se caracteriza por la diversificación e intensificación de la producción agrícola y pecuaria. Aparecen nuevos cultivos como el pistacho y la jojoba que se suman a los tradicionales vid, olivo y nogal. Asimismo surgen por ejemplo la crianza de ganado porcino, no tradicional en la provincia, y varios emprendimientos turísticos.

Analizando los indicadores económicos, esta segunda etapa contribuye a la generación de empleo aportando 2407 puestos de trabajo, mientras que la inversión promovida llegó a 577 millones de pesos en el sector agropecuario, lo cual representa un 12% del PBG del año 2009 a precios corrientes.

Uno de los aspectos más importantes a valorar en la aplicación de este tipo de política de incentivos promocionales lo constituye el Costo Fiscal Teórico, medido por el impacto que producen en las cuentas recaudadoras los beneficios fiscales concedidos a empresas acogidas a los regímenes de promoción. Es necesario mencionar que este concepto de teórico significa que la recaudación no se vería afectada por la existencia de estos proyectos promovidos, ya que los mismos no preexistían a su condición de contribuyentes.

Como referencia del impacto de esta herramienta en política tributaria se observa que el Costo Fiscal del Régimen de Promoción Industrial para la Provincia de La Rioja representa un 24,46% del total del IVA y un 17,61% del Impuesto a las Ganancias presupuestado para las cuatro provincias, Catamarca, San Juan, San Luis y La Rioja.

La provincia de La Rioja, geográfica, social y económicamente, mantiene en la actualidad las mismas desventajas comparativas que llevaron a los legisladores a la creación del régimen promocional en el año 1979. Por ello, hubiera sido ventajoso mantener la vigencia de por los menos algunos aspectos de esta herramienta de desarrollo.

Por lo expuesto se deduce que ante la falta de una política nacional de desarrollo económico para La Rioja, la provincia se verá afectada por el desgranamiento progresivo de las industrias ante el vencimiento del período promocional.

BIBLIOGRAFÍA Y LITERATURA CONSULTADA

- Ricardo J. Ferrucci, 1986; *La promoción industrial en Argentina*; Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- Gutman, Yoguel, Gatto, Quintar y Beschinsky; Abril 1988; Programa CFI- CEPAL Consejo Federal de Inversiones-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Documento de trabajo N° 16: Promoción Industrial en La Rioja – Estrategias empresariales y Desarrollo Regional
- Dirección de Coordinación de Políticas Productivas, perteneciente a la Subsecretaría de Coordinación Económica, de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2009, Instrumentos para el Desarrollo-Productivo en la Argentina-Políticas de incentivo a la producción. http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/instrumentos_desarrollo_prod_argentina.pdf
- Dirección de Coordinación de Políticas Productivas, perteneciente a la Subsecretaría de Coordinación Económica, de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 3° trimestre 2011, Informe Productivo Trimestral, http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/ipt_3t_2011.pdf
- Schvarzer, Jorge, 1987, Documento N° 90: Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados., Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA). <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/CISEA/Catalago/archivos/90.pdf>
- Gaggero, Jorge; Libman, Emiliano; Junio de 2007; *La Inversión y su Promoción Fiscal (Argentina, 1974-2006)*; Documento de Trabajo N° 15 - Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. <http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DTN15PromocionFiscaldelaInversion.pdf>
- Borello, José Antonio; 1989; *Evaluación de la Política de Promoción Industrial en La Rioja-1980-1987*; Editorial CEUR, Buenos Aires. ISSN 0326-6850 y ISBN 950-9370-18-5
- Dirección General de Estadística y Sistemas de Información, Gobierno de La Rioja, Diciembre de 1986; Anuario Estadístico de la Provincia de La Rioja, años 1983 al 1985.
- Dirección General de Estadística y Sistemas de Información, Gobierno de La Rioja, Diciembre de 1993; Anuario Estadístico de la Provincia de La Rioja, años 1986 al 1992.
- Dirección General de Estadística y Sistemas de Información, Gobierno de La Rioja, Abril de 1999; Anuario Estadístico de la Provincia de La Rioja, años 1993 al 1997.
- Dirección General de Estadística y Sistemas de Información, Gobierno de La Rioja, Diciembre de 1986; Anuario Estadístico de la Provincia de La Rioja, años 1983 al 1985.
- Dirección General de Estadística y Sistemas de Información, Gobierno de La Rioja, Abril de 2013; *Reseña Estadística de La Rioja*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos; Año 1992; Volumen 3; Comercio Exterior Argentino.
- Brizuela, José Mario; 12/10/2009; Diario El Independiente; Antecedentes, gestión y aplicación de la Ley 22.021.
- Secretaría de Industria y Promoción de Inversiones; Gobierno de La Rioja; Años 1980 a 2009; Información sobre proyectos promovidos bajo régimen de la Ley 22.021.