

Economías regionales

Los diferimientos impositivos en la provincia de San Juan como instrumentos de desarrollo rural

Agustín Borsani *
Lucía Longo **

La política económica argentina de los noventa se caracterizó por la reducción del papel del Estado. Contrariamente a esta tendencia, los diferimientos impositivos agropecuarios se expandieron geográficamente. El sector agropecuario de la provincia de San Juan fue favorecido en esos años con la aplicación de la ley 22.021, cuyo objetivo era estimular el desarrollo económico sectorial y de la economía de la provincia a través de la movilización de nuevas inversiones, impulsadas por el otorgamiento de beneficios impositivos. Este estudio incursiona en el debate acerca de la conveniencia de esas prácticas tributarias y tiene por objetivo determinar el costo de la implementación del régimen de diferimiento y evaluar su impacto sobre el desempeño económico de la provincia y del sector agropecuario, como estimación del nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos. Se comparó el valor actual de los montos que el estado otorgó al aplicar el régimen de diferimientos impositivos, con el valor actual de los montos en la situación en que el estado no los hubiese transferido. También se analizó la evolución de variables tales como PIB, PBA, exportaciones, superficie y producción de los principales cultivos promovidos. La conclusión obtenida afirma que el régimen implicó un alto costo para la sociedad argentina en su conjunto, no correspondiéndose con un impacto significativo sobre los indicadores de desarrollo del sector en la provincia.

* Licenciado en Economía y Administración Agrarias (UBA), docente-investigador auxiliar de la Cátedra de Economía General Facultad de Agronomía, UBA.

** Economista argentina, Magister en Economía Agraria (UBA) Directora de la carrera de Licenciatura en Economía y Administración Agrarias, Docente-investigadora de la Cátedra de Economía General de la FAUBA. Directora de varios proyectos de investigación acreditados. El presente trabajo se enmarca en el proyecto UBACyT G021: Economía y desarrollo sustentable de las zonas secas de la República Argentina. Coautora de dos libros de Economía. Miembro de la Asociación Argentina de Economía Agraria.

I. Introducción

La Argentina se ha caracterizado por tener importantes desequilibrios regionales en términos económicos y sociales, presentando las economías extrapampeanas deficiencias estructurales tales como problemas de tenencia de la tierra, falta de crédito y de tecnología adecuada para pequeños productores, explotación de la mano de obra y ausencia de mecanismos para defender los precios de los productos agropecuarios (Rofman A. y Romero M., 1997). El sector agropecuario extrapampeano, como parte de la economía en su conjunto, padece los problemas estructurales anteriormente mencionados y su solución requiere un abordaje en el nivel de toda la economía.

Desde un enfoque sistémico, la movilización del capital no sólo está en función de su producto marginal, sino también de otros factores, lo que implica que la escasez de capital en zonas marginales no determina por sí sola su movilización hacia ellas. Esto hace necesarias políticas activas que optimicen las condiciones estructurales y que impulsen el mejoramiento de la situación socioeconómica de las zonas menos desarrolladas. La política fiscal, a través de instrumentos como las franquicias tributarias, es una de las formas de intervención más efectiva con que cuenta el Estado, lo que no implica que sea la alternativa más eficiente para la sociedad, como tampoco que garantice el desarrollo económico.

Desde mediados de la década de los sesenta los gobiernos de las provincias más rezagadas demandaron al Poder Ejecutivo Nacional beneficios

especiales que favorecieran la radicación de inversiones. La respuesta fue la creación de un sistema de incentivos económicos regionales enunciados en el Acta de Reparación Histórica, que incluyó a las provincias de La Rioja, Catamarca y San Luis. No obstante, a fines de la década de los setenta el Gobierno nacional establece el régimen especial de franquicias tributarias mediante la sanción de la ley 22.021, con el objeto de estimular el desarrollo económico de la provincia de La Rioja, desfavorecida relativamente en el sistema anterior, a través del otorgamiento de beneficios especiales a las empresas que radicasen inversiones en el sector industrial, agropecuario y turístico; se puso el acento tanto en la generación de fuentes de trabajo como en la instalación de empresas sólidas. Posteriormente el régimen fue extendido a las provincias de San Luis, Catamarca y San Juan (ley 22.021/79 y ley 22.973/83). En este marco las provincias promovidas tuvieron un crecimiento económico relativamente mayor a las zonas no promovidas, que registraron retrocesos de diversa magnitud, lo que permitió el débil cuestionamiento al régimen (Rofman y Romero, op.cit).

Los cambios económicos implementados en el país a partir de 1989 tuvieron como eje reformas estructurales tales como privatizaciones, liberalización comercial y reforma tributaria, en un escenario en el cual se recortaba el papel del Estado en la promoción del desarrollo. La reforma tributaria incluyó, entre otras medidas, la suspensión de los regímenes especiales de promoción industrial y minera, a través de la sanción de la ley de emergencia económica¹. Esta medida tenía dos implicancias: por un lado mejora-

¹ Ley 23.697. Ver capítulos IV y V.

ba la recaudación impositiva y por otro constituía una señal de orientación política en la cual los subsidios que erosionaban la base imponible debían eliminarse como incentivo a la inversión. (Gerchunoff y Torre, 2001). Contrariamente a esta concepción económica los diferimientos impositivos destinados al sector agropecuario no se suspendieron, sino que se extendieron a nuevas zonas tales como Tucumán, Salta, departamentos de Mendoza, Córdoba etc². En el sector agropecuario se eliminaron las retenciones a las exportaciones, los subsidios a la tasa de interés de los créditos y los aranceles a la importación de bienes e insumos agropecuarios; se desreguló el transporte de productos agrícolas y se eliminaron organismos de control como las juntas de Granos y de Carnes. En este período, el proceso de concentración económica aceleró la disminución del número de pequeñas y medianas empresas, se produjeron recurrentes crisis regionales, se elevó la tasa de desempleo estructural, se acentuó el carácter regresivo del ingreso, aumentó el número de habitantes bajo la línea de pobreza y hubo un fuerte proceso de expulsión de trabajadores estatales, afectando principalmente a las economías regionales (Rofman y Romero, op.cit).

En el caso particular de la agricultura extrapampeana, las nuevas condiciones tuvieron diferentes efectos. Posibilitaron, por un lado, el acceso a nuevos mercados, incorporación de tecnología, insumos, incremento de la productividad de los factores, pero pu-

sieron de manifiesto, por otro lado, las debilidades de las producciones poco competitivas de dicha zona. En escala global la producción agrícola no pampeana creció considerablemente pero acompañada de procesos de concentración y de crisis sociales regionales concordantes con la situación anteriormente mencionada (Reca, L. y Parellada, G., 2001). Es con estas políticas y en este contexto económico donde el Estado, que se endeudó crecientemente a tasas elevadas en el mercado internacional, favoreció con este régimen la transferencia de la recaudación de los impuestos involucrados durante varios años.

Este trabajo se realiza a partir de la hipótesis de que el impacto socioeconómico de la implementación del régimen de promoción económica por diferimientos impositivos destinado al sector agropecuario, no justificó su vigencia como instrumento de desarrollo económico. Se proponen como objetivos determinar el costo del régimen de diferimiento y evaluar su impacto sobre el desempeño económico de la provincia y del sector agropecuario, como estimación del nivel de cumplimiento de las metas propuestas.

Régimen de diferimientos impositivos. Ley 22.021

La ley nacional 22.021, que incluía inicialmente a la provincia de La Rioja y que luego se extendió a la provincia de San Juan a través de la ley 22.973³, tenía como objetivo estimular el desarrollo económico de las regio-

² Mendoza (zonas áridas de los departamentos de Lavalle, Santa Rosa, La Paz, Malargüe, Alvear y San Rafael, con excepción de elaboración de vinos), Santiago del Estero, Formosa, Salta, Jujuy, Tucumán, Chaco, Misiones, y departamentos de Córdoba (Río Seco, Sobremonte, Tulumba, Totoral, Ischilín, Cruz del Eje, Minas, Pocho, San Alberto y San Javier)

³ La ley nacional 22021, fue sancionada y promulgada el 28/06/79, y se extendió a comienzos de la década de los ochenta a las provincias de Catamarca, San Luis y San Juan.

nes, atrayendo la radicación de capitales en los sectores agropecuario, industrial y turístico, y se esperaba “radicar empresas sólidas que terminaran con el estancamiento económico de la provincia”.

Las autoridades de aplicación establecidas fueron los poderes ejecutivos provinciales, también encargados de verificar todo lo concerniente a los proyectos, como el plan de inversiones y de producción y los plazos y condiciones establecidas en el beneficio otorgado. También eran los encargados de imponer sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas por la norma.

El régimen otorgaba a los beneficiarios las siguientes franquicias: diferir el pago de las sumas que se debían abonar en concepto de Impuestos a las Ganancias sobre los Capitales, sobre el Patrimonio Neto, y al Valor Agregado, siendo el monto total a diferir igual al setenta y cinco por ciento (75 %) de la aportación directa de capital, pudiendo ser imputado a cualquiera de los impuestos indicados anteriormente, devolviéndose los montos diferidos en cinco cuotas anuales y consecutivas a partir del sexto año posterior a la puesta en marcha del proyecto.

Si bien la ley 22.973, que extiende el régimen a la provincia de San Juan, es sancionada en el año 1983, recién en 1990 se establecen los primeros cupos para proyectos agropecuarios, situación que se prolongó hasta el año 2000, en que se suspendieron.

II. Contexto de aplicación de la ley

1. Estructura productiva

La participación relativa del sector agropecuario en la economía sanjuanina es del orden del 11-12% para la década de los noventa, nivel que duplica la participación nacional de dicho sector. El sector financiero es el que mayor porcentaje aporta al producto bruto de la provincia con el 25-27%, seguido por el de manufacturas (19-21%) y servicios. (MEyOSP, 2002). Una de las características de la provincia es la fuerte concentración poblacional y económica en la zona del aglomerado del Gran San Juan, comprendida en el Valle de Tulum. El producto bruto agropecuario presenta similar patrón geográfico. En el resto de la provincia la producción agrícola es poco significativa ya que tiene más importancia la producción ganadera extensiva. Esto se corresponde con el bajo porcentaje que la agricultura históricamente ocupa de la superficie total (0.8%).

La estructura socioeconómica del sector rural se caracteriza por un predominio de pequeñas explotaciones, el 48.8% de las explotaciones agropecuarias (EAPs)⁴ tenían en 1988 una superficie inferior a 5 hectáreas, y si se consideran las que tenían hasta 10 hectáreas se alcanza el 67.2%. Predomina la producción de vid, utilizándose como conducción el parral, con sistema gravitacional para el riego y fuente de agua superficial, no existiendo prácticamente explotaciones que utilizaran riego por goteo o aspersión, como tampoco era masiva la aplicación de químicos. La modalidad

⁴ EAP es la unidad de organización de la producción, que tiene una base territorial, una forma jurídica y un responsable de las decisiones que sume los riesgos productivos y económicos, el productor agropecuario, y constituye la referencia de observación del Censo Nacional agropecuario

de dirección era fundamentalmente directa, encontrándose que en las explotaciones de menor tamaño, la dirección era ejercida, en un número importante, a través de contratistas de viñas. (INDEC, 1988)

Los cambios económicos de la última década, período coincidente con la vigencia de los diferimientos impositivos agropecuarios, produjeron importantes cambios en la estructura social y productiva del sector, tales como la reducción del número de explotaciones⁴ (INDEC, 2002), introducción de nuevos actores, desaparición de otros como los contratistas de viña e incorporación de tecnología (variedades de alta calidad, sistema de riego por goteo, etc.).

2. Condicionantes del desarrollo rural de San Juan

Factores económicos: los pequeños productores, cuya presencia en la provincia de San Juan es considerable, no tienen acceso a los mercados externos ni al crédito de largo plazo, siendo este último recurso fundamental para la incorporación de tecnología y de nuevas variedades, ya que el período de entrada en producción de los cultivos típicos de la zona es superior a los cuatro años. Por otra parte, el mercado de capitales de largo plazo se caracteriza por ser asimétrico, es decir que se otorgan créditos en períodos de crecimiento, pero hay retracción cuando se necesita capital para encarar reestructuraciones en contextos recesivos y por ofrecer un acceso segmentado, pues el otorgamiento de créditos depende más de las garantías que de las proyecciones de rentabilidad (CEPAL, 1997). A esto hay que sumarle las dificultades ca-

racterísticas de la producción agropecuaria, tales como el factor climático, los largos plazos de maduración de las inversiones, la dispersión de las explotaciones que incrementa los costos administrativos, asimetría de la información que es compensada con mayores tasas de interés, etc. Por otra parte estos productores destinan su producción al mercado interno, ya que se trata de variedades de uva para elaborar vino común de bajo precio y que no son demandados por el mercado externo, no contando tampoco con otras estrategias de protección para sus ingresos.

Factores productivos: la productividad de las explotaciones y la competitividad del sector están fuertemente condicionadas por la disponibilidad de agua para riego. La administración del recurso agua aparece como poco adecuada y con un deficiente mantenimiento de la infraestructura de riego, además ciertas carencias en la legislación conducen al uso irracional del recurso, y generan problemas en el cobro del canon. (MEyOSP, 1995)

Factores institucionales: San Juan se caracteriza por tener problemas de carácter institucional, ya sea porque no hay adecuadas leyes o normas, como también por un problema de *enforcement*, es decir falta de capacidad del Estado de hacerlas cumplir. Las organizaciones existentes y las que surgen en una economía reflejan las oportunidades que ofrece su marco institucional, de ahí su gran importancia. (North, 1993). Esto se manifiesta visiblemente en el régimen de promoción económica de diferimientos impositivos agropecuarios implementado en San Juan donde, a partir de las deficiencias normativas, se evidencia-

⁴ Según cifras del INDEC, desaparecieron aproximadamente el 23% de las explotaciones.

ron importantes desfasajes entre el momento de captación de fondos y el de la inversión y donde el nivel de cumplimiento de los plazos de inversión fue sumamente bajo. También los cambios permanentes en la legislación no dieron el marco de estabilidad adecuado y provocaron incertidumbre, lo que afectó el rendimiento de los proyectos y favoreció expectativas de corto plazo.

III. Implementación del régimen

1. Caracterización de los proyectos aprobados

El régimen tuvo como beneficiarios a personas físicas y jurídicas con capacidad de contribución suficiente como para cubrir el 75 % de un proyecto de inversión, lo cual excluyó *a priori* a los pequeños productores cuyo nivel de contribución es muy bajo y carecen de capacidad empresarial para conocer los mecanismos de acceso al régimen y elaborar formalmente un proyecto de inversión.

La escala y características de los sujetos beneficiados por esta ley no guardó semejanza con las del productor típico de la región, siendo en principio el tipo jurídico del inversor, mayoritariamente sociedad anónima o de responsabilidad limitada, en muchos casos originarios de otras zonas del país o del exterior, como también pertenecientes a otras ramas de la economía. A diferencia de los productores locales los agentes incluidos en el régimen se caracterizan por tener una racionalidad netamente maximizadora de beneficios.

En esta zona, donde predomina el

pequeño productor, se promocionaron proyectos de gran magnitud respecto de las explotaciones típicas de la zona. Hay que considerar que en muchos casos una misma empresa presentaba varios proyectos⁵, por lo cual si se tomara la superficie por persona beneficiada (física o jurídica) el promedio de hectáreas se incrementaría.

La superficie agrícola total comprometida por el presente régimen es de 43.223 hectáreas, y corresponde a 439 empresas. El 45.5% de las empresas fue beneficiado para producir vid, sobre una superficie de 14.718 hectáreas. El cultivo con mayor superficie promocionada es el olivo con 16.638 hectáreas, que representa el 38.5 % aunque el número de empresas promovidas es menor al de vid. Los otros dos cultivos que le siguen en superficie promocionada y cantidad de empresas son frutas⁶ y forestales. (Ministerio de Economía de San Juan, 2002)

Los proyectos se caracterizaron por incorporar tecnología avanzada, como riego por goteo y aspersión, (fundamentalmente en olivos), variedades de alta calidad, incorporación de desmalezadoras en reemplazo del laboreo de los suelos con tractor, control biológico de plagas, y la mecanización de las cosechas, implicando esto último una menor demanda de mano de obra poco calificada respecto de sistemas tradicionales de la zona. Al mismo tiempo se incrementó la demanda de mano de obra calificada, con capacidad para manejar esas nuevas tecnologías.

No se evidenciaron, en general, importantes interrelaciones en la zona, las cuales hubieran generado consi-

⁵ Los inversores podían solicitar diferimientos en otras provincias enmarcadas en la ley, lo cual incrementaría aún más los beneficios por inversor.

⁶ Comprende frutas de carozo, pepita y secas.

Cuadro Nº 1

Cultivo	Hectáreas promedio⁷	Inversión por h en \$
Olivo	126	22.120
Vid	79	22.590
Forestales	245	11.823
Frutas	101	22.904

Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía de San Juan.1996

derables impactos hacia arriba en la cadena de proveedores locales, con consecuentes beneficios sociales por las externalidades positivas implicadas. Contrariamente, en muchos casos los bienes y servicios necesarios para la puesta en marcha de las explotaciones eran adquiridos fuera de la provincia.

2. Criterio y acceso a la selección

Los proyectos se presentaban ante la autoridad de aplicación, quien los evaluaba y aprobaba. Los inversores debían acreditar la factibilidad de los proyectos, rentabilidad y costos de producción razonables, y capacidad técnico-empresarial para ejecutarlos. No podían beneficiarse personas con cuestiones pendientes con la Justicia, ni aquellos que hubiesen incumplido injustificadamente sus obligaciones en otros regímenes de promoción económica. (Ley 22.021)

En lo concerniente al proyecto se debía declarar si iba a ser realizado por una empresa nueva o era una ampliación de una ya existente, fundamentando el objeto de la iniciativa y los motivos de la postulación para el beneficio (estudios de mercado, apti-

tud agroecológica de las tierras, etc.). El tipo, variedad y destino del bien a producir, como también los volúmenes de venta y el plazo para la puesta en marcha desde la fecha de aprobación del proyecto debían determinarse anticipadamente. El inversor debía detallar las características de la explotación, su ubicación, el consumo de energía eléctrica anual, el de agua por año, si la extracción era subterránea, especificar el caudal del pozo o bomba y si era superficial, la concesión del riego y el turno disponible; también el personal mínimo a ocupar, tanto temporario como no temporario, inversiones necesarias, financiamiento previsto y el detalle de los beneficios fiscales solicitados. Pese a todas las especificaciones que se debían realizar en el anteproyecto, no parece que haya habido un criterio de selección o de prioridades explícito, aprobándose proyectos de muy diferentes características.

IV. Impacto y efectos del régimen

Los primeros proyectos beneficiados se aprobaron a fines del año 1990 aunque es a partir de 1992 cuando el

⁷ El rango de valores entre los cuales oscilan las superficies de los emprendimientos puede ser muy amplio.

Cuadro N° 2 Proyectos aprobados según Ley 22.973 a octubre 2002

Año	Cantidad de proyectos aprobados
1990	5
1991	19
1992	66
1993	125
1994	46
1995	95
1996-2000	83

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía de San Juan.

número de proyectos incluidos en el régimen es significativo (66) llega a su nivel más alto en el año 1993 con un total de 125 proyectos aprobados. Resulta un total de 424 proyectos agrícolas y 15 pecuarios. (Ministerio de Economía de la provincia de San Juan, 2002)

Los proyectos agrícolas beneficiados se concentraron en el Gran San Juan⁸ y en el departamento de Veinticinco de Mayo; el 50 % de los proyectos agrícolas beneficiados tienen su localización en el Valle de Tulum. (Ministerio de Economía de la provincia de San Juan, 2002) Desde el punto de vista geográfico representa una significativa concentración ya que se ubicaron sobre el 6.5 % de la superficie total y si se consideran los otros tres departamentos que le siguen en cantidad de proyectos aprobados (Sarmiento, Ullun, San Martín) se observa que el 79 % de los proyectos se ubican sobre el 15% de la superficie provincial coincidiendo con la zona tradicionalmente productora de los cultivos promocionados.

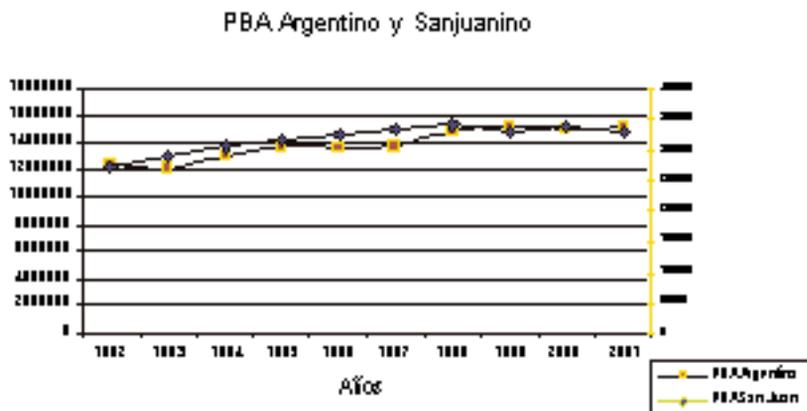
A partir de imágenes satelitales *lamsat* se han identificado los diferimientos observándose que la mayoría de ellos están ubicados en zona que ya estaban bajo riego, ubicándose pocos en los límites de los valles donde casi no llega la red de agua, lo cual implica que la expansión de la frontera agrícola no ha sido considerable (Toledo, 2001)

Como se mencionó los proyectos agrícolas se han ubicado principalmente en el Valle de Tulum y en menor medida en el de Zonda, mientras que en la zona de Calingasta, Iglesia, Valle Fértil y Jachal los proyectos promocionados fueron significativamente bajos (38) representando el 9 % aproximadamente del total, sobre una superficie que implica el 71 % de todo el territorio sanjuanino. Esta zona, donde casi no se promovieron proyectos, es la de mayor pobreza relativa; el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), oscila entre el 30 y 38 por ciento.

A pesar de las obligaciones asumidas por los beneficiarios, los proyec-

⁸ El Gran San Juan comprende los departamentos de San Juan, Chimbass, 9 de Julio, Pocito, Rawson, Rivadavia y Santa Lucía.

Gráfico N° 1. Evolución del producto bruto agropecuario nacional y de San Juan.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía de la Nación.

tos tardaron un tiempo considerable hasta la implantación. Entre los problemas que provocaron esta demora estuvo la falta de insumos y equipos necesarios ya que el mercado no tenía capacidad para abastecer la gran cantidad de proyectos beneficiados entre los años 1992-1995.

En este período el sector agropecuario fue fuertemente incentivado y en teoría debió haber recibido inversiones entre 1990 y 2000 por \$ 1.091.054.695 (Borsani, 2003) lo que debió generar un importante aumento de la demanda de mano de obra y de insumos, y provocar el crecimiento de sectores económicos conexos. Era de esperar a través del efecto multiplicador un aumento sustancial en los indicadores macroeconómicos de uso convencional: el Producto geográfico Bruto Agropecuario y el Producto Geográfico Bruto Total de San Juan

Como puede observarse en el **gráfico N° 1**, el Producto Bruto Agrope-

cuario de San Juan ha tenido la misma tendencia creciente que el sector nacional

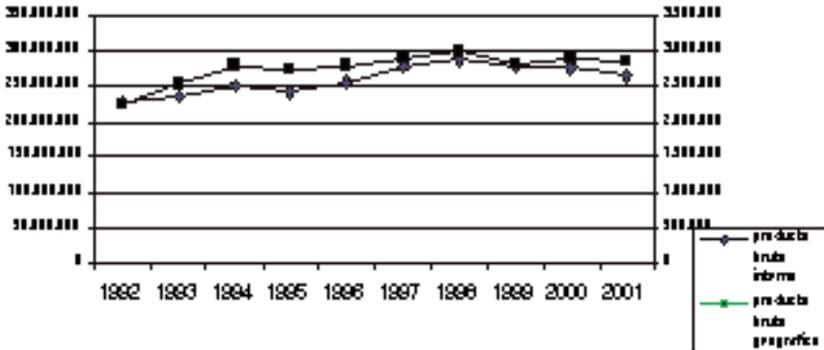
La variación relativa del Producto Bruto Agropecuario de San Juan entre 1992, año en el cual prácticamente no se había comenzado a implementar el régimen y 2001, fecha en la que el impacto económico debería reflejarse en el sector agropecuario, ha sido del 20.8%, pasando de \$ 272.810 a \$ 329.459.

El sector agropecuario desde 1992, año en que se considera la implementación del régimen hasta 2001, mantuvo su participación en el PBG en el 11.5%, manifestando el mismo comportamiento que la economía provincial y en el caso de la industria manufacturera, donde se incluye la vitivinícola y olivícola, su participación ha sufrido un descenso durante la década. (INDEC, 2002)

La participación de la provincia en la economía nacional, se ha mantenido

Gráfico N° 2. Evolución del producto bruto interno argentino y producto bruto geográfico de San Juan.

Producto bruto interno y producto bruto geográfico



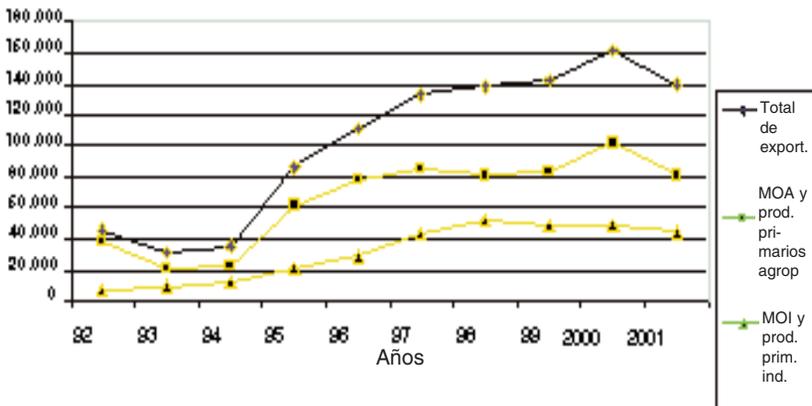
Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Economía de la Nación.

alrededor del 1-1.1%, mostrando (**gráfico N° 2**) la misma tendencia que el producto nacional.

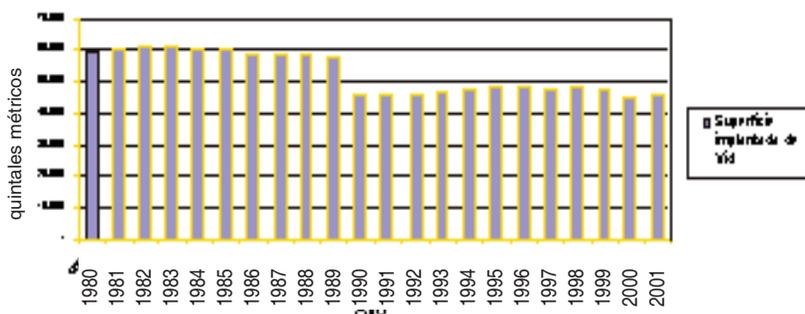
Las exportaciones de la provincia en términos monetarios han experimentado un aumento considerable durante la década de los noventa (**gráfico N° 3**) pasando de exportar entre

30.000 y 45.000 dólares anuales de 1992 a 1994 a exportar por un monto que oscilaba entre 110.000 y 160.000 dólares entre 1996 y 2001, producto del aumento sustancial en la venta de legumbres, hortalizas, preparados de legumbres y de hortalizas y en bebidas y líquidos alcohólicos. Esa ten-

Gráfico N° 3. Evolución de las exportaciones de San Juan



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Consejo Federal de Inversiones.

Gráfico N° 4 Evolución de la superficie implantada de vid en la provincia de San Juan

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura.

dencia positiva que se evidencia en la década pasada, implicó (considerando como año base 1992) una variación relativa respecto de 2001 del 205%, el mismo comportamiento se expresó en el nivel nacional que tuvo un cambio relativo del 108% en dicho período.

Según su composición, se observa en el período 1992-2001, que los productos primarios del sector agropecuario y las manufacturas de origen agropecuario (MOA) en forma conjunta, tuvieron una tasa de crecimiento inferior a los productos primarios de uso industrial y las manufacturas de dicho origen (MOI), disminuyendo del 82 % en 1992 al 58 % en el 2001 la participación relativa del sector agropecuario en las exportaciones de la provincia⁹.

La superficie implantada de vid, sufrió un cambio de gran magnitud cayendo en forma abrupta a principios de los '90 (**gráfico N°4**). Mientras que en la década de los '80 la superficie

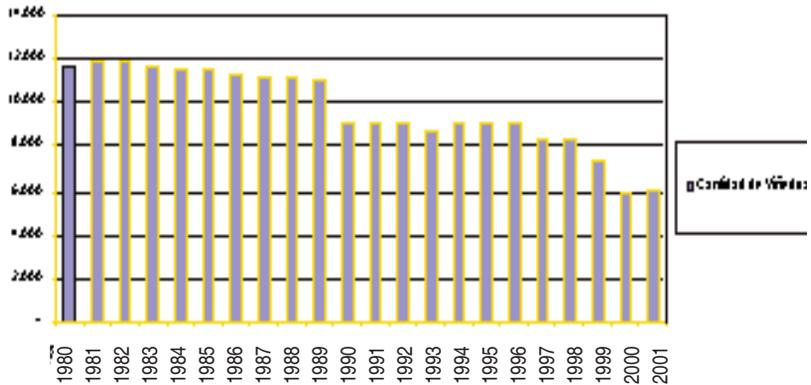
se mantuvo en un nivel cercano a 60.000 hectáreas, en el año 1990 comienza un proceso que la redujo a poco más de 46.000 hectáreas

A partir de 1993-94 hasta 1998, se promocionan un considerable número de proyectos agrícolas, lo que debió traducirse en un incremento sustancial de la superficie implantada con vid. Pero, como se observa en el **gráfico N°4**, la superficie aumentó hasta 48.800 h para volver a descender hasta poco más de 45.285 hectáreas en 1999.

Por lo tanto **el régimen fiscal no muestra en nivel agregado en la provincia un impacto considerable sobre la superficie implantada del principal cultivo promocionado**. Las probables causas de esta situación pudieron haber sido:

1. El establecimiento de los diferimientos sobre áreas ya implantadas con vid, produciéndose entonces la reimplantación con nuevas variedades.

⁹ Es de destacar que los datos del Consejo Federal de Inversiones difieren de los del Instituto Nacional de Estadística y Censos, ya que el primer organismo realiza estimaciones propias en rubros agropecuarios.

Gráfico N° 5 Cantidad de viñedos en la provincia de San Juan

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto Nacional de Vitivinicultura.

- El desplazamiento de una gran cantidad de productores, que no tuvieron la posibilidad de convertirse y poder responder a los cambios producidos en el mercado.
- El bajo nivel de cumplimiento de las obligaciones asumidas.

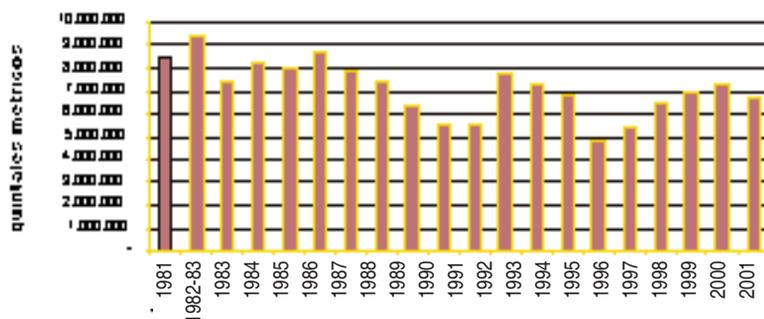
El comportamiento de la cantidad de viñedos (**gráfico N°5**) es similar al de la superficie implantada de vid. Durante la década de los ochenta, período en el que los diferimientos no se otorgaban en San Juan, la cantidad de viñedos se mantuvo en un nivel estable, entre 11.000 y 11.800, mientras que hacia 1990, una caída abrupta y sustancial de la superficie implantada provocó la desaparición de 1.915 viñedos, quedando aproximadamente 9.000, cifra que se mantuvo hasta el año 1996, a partir del cual vuelve a disminuir su número llegando al mínimo de 5.943 viñedos en el año 2000. Es decir que en la década de los '90 el número de viñedos ha descendido considerablemente, desapareciendo el 54% en el período 89-2001.

El comportamiento de la producción

de vid se ha caracterizado por un descenso desde la década de los ochenta hasta 2001, como puede observarse en el **gráfico N°6**, en la de los noventa la producción fue muy inestable, con años como 91-92 y 96-97 donde cayó considerablemente, para luego aumentar a niveles que rondaron los 6.500-7.000 quintales métricos. Diversas razones justifican la caída de la producción desde la década de los 80 hasta la actualidad, se pueden mencionar entre ellas la incorporación de cepas de mayor calidad (cuyos rendimientos son inferiores a las de vino común) y la disminución de la superficie implantada. Si bien por otro lado la incorporación de tecnología e insumos, junto con nuevas prácticas de manejo, incrementaron la eficiencia en el manejo de los recursos y de la productividad, no alcanzaron para compensar la caída en la producción.

En cuanto al olivo, su superficie implantada hasta el período 93-94 se mantuvo en torno de los 4.500 h; a partir de ese lapso desciende hasta 1997, llegándose al mínimo de 3.423 hectáreas (94 - 95). Desde ese año,

Gráfico N° 6 Producción de Vid en la provincia de San Juan. Período 1980-2001



Fuente: Elaboración propia sobre datos del INV

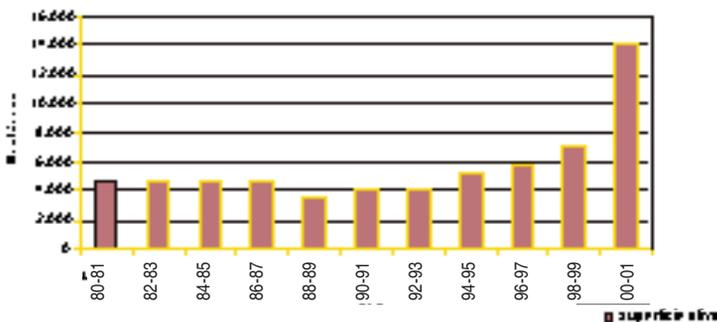
como se puede observar en el **gráfico N° 7**, comienza a tener una tendencia ascendente, pero es recién en el período 99 y 2001 cuando se supera el nivel de principios de década, llegándose al máximo de 14.021 hectáreas. Si se toma el período 1990- 2001 la superficie implantada ha registrado una variación relativa del 207 %. Este cambio sustancial se produjo en los

últimos años, ya que para el periodo 90 - 99 el incremento en la superficie fue del 24%.

Impacto sobre las condiciones de vida.

Entre 1991 y el 2001 la población de San Juan se incrementó en un 17.3%, dicha variación relativa se debió al im-

Gráfico N° 7 Superficie Implantada de Olivo en la provincia de San Juan. Período 1980-2001



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Anuario Estadístico

portante aumento de la población urbana ya que la rural disminuyó en un 10%. Dicho fenómeno se observó también en escala nacional pero la disminución relativa fue del 7.4%. Las causas de la caída en la cantidad de habitantes rurales son una mayor tasa de mortandad respecto de la de natalidad y las migraciones, siendo ésta la principal razón que generó la disminución en la población residente en el área objetivo de la ley. (INDEC, 2001), explicada en parte por la desaparición de pequeños productores que no encontraron en la zona posibilidades opcionales de trabajo que justificaran su permanencia.

Respecto del indicador de necesidades básicas insatisfechas¹⁰ (NBI), para los departamentos del Gran San Juan con mayor cantidad de proyectos promocionados, entre 1991 y 2001, Rivadavia mantuvo el mismo porcentaje de su población en dichas condiciones, y en el resto disminuyó el porcentaje pero no en forma significativa. En 25 de Mayo donde se promocionó el 25% de los proyectos, el porcentaje de población con NBI paso del 28.5 al 31.4%, en Sarmiento donde se aprobó el 14.7% de los proyectos, el porcentaje de población con NBI paso de 31.1 a 30.4%, en Cauce, San Martín y Ullun el porcentaje se incrementó.

Respecto de los departamentos donde prácticamente no se promocio-

naron proyectos el porcentaje con NBI durante la década de los noventa disminuyó, destacándose Calingasta, Iglesia y Albardón por su descenso en términos relativos de la población en dicha condición. (INDEC, 1991, 2001).

En el nivel global entre 1988 y 2000, período de implementación del régimen y que en general involucró el ingreso de nuevos actores al sector, el número de EAP pasó de 11.001 en 1988 a 8.449 en el 2002, lo que implica una variación relativa de -23.2%. Este proceso se produjo también en el nivel nacional, donde desapareció el 24.5% de las EAP, encontrándose en el resto de las provincias situaciones muy diversas, ya que se incrementó el número en algunas, o disminuyó leve o bruscamente en otras. (INDEC, 2002)¹¹.

Estos indicadores sociales permiten dudar del efecto "derrame" que el régimen de promoción pudiera haber tenido sobre la población con menores recursos.

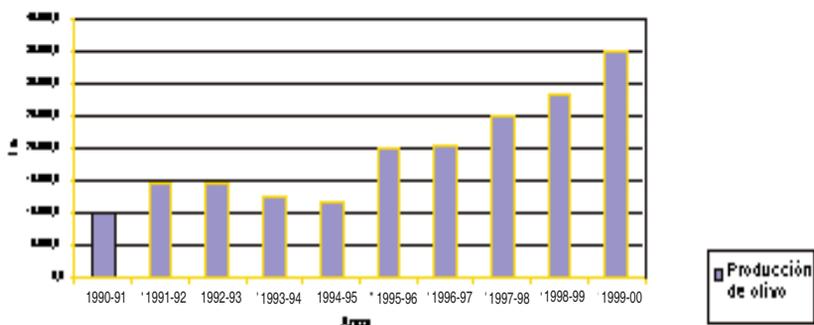
El costo del régimen de diferimientos impositivos

La implementación de este sistema tiene un costo implícito para la sociedad, ya que se posterga la recaudación de impuestos nacionales durante un período considerable. Paralelamente a la transferencia hacia el sec-

¹⁰ Se consideran hogares con necesidades básicas insatisfechas aquellos en los cuales están presente al menos una de los siguientes indicadores de privación: hogares que tienen más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico), hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza en inquilinato, vivienda precaria etc.); hogares que no tienen retrete o tienen retrete pero sin descarga de agua; hogares que tienen algún niño en edad escolar y que no asiste a la escuela; hogares que tienen 4 ó más personas por miembro ocupado y cuyo jefe tiene baja educación.

¹¹ A la fecha de confección de este trabajo no estaban disponibles los datos definitivos del censo agropecuario 2002, lo que no permite determinar profundamente los cambios producidos en la estructura del sector agropecuario de la provincia, como tampoco los referidos al Censo de Población, Hogares y Viviendas 2001, al no estar disponible los referidos al NBI rural para dicho año.

Gráfico N° 8. Producción de Olivo en la provincia de San Juan. Período 1990-2000



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Anuario Estadístico

tor privado de los montos aprobados a diferir, el estado se endeudó a tasas de interés muy elevadas, pudiendo representarse con ellas el costo de oportunidad de los ingresos tributarios que se sacrificaron con los beneficios otorgados. Para cumplir con el objetivo propuesto en este trabajo, el costo implícito que el diferimiento tuvo para la sociedad en su conjunto se calculó a partir del valor capitalizado al año 2003 de los montos otorgados para diferir entre 1993 y 2000, en un escenario de no implementación de régimen, y se lo comparó con el valor actual de los montos otorgados, que se devolverán en el futuro (situación con el régimen). La diferencia entre ambos valores puede asumirse como el costo que tiene para el fisco postergar la recaudación de ese monto.

Entre 1990 y 2000 se concedieron beneficios por un total de \$ 818.291.028, lo que implica una inversión comprometida de \$ 1.091.054.695 (Borsani, op.cit) otorgándose el 80.5% de los beneficios antes del año 1996. En los prime-

ros años los empresarios realizaban las principales inversiones cuyos montos se tomaban a cuenta de los impuestos incluidos en el régimen, es decir que las empresas no pagaban los impuestos durante esos años, comprometiéndose a destinar dichos montos a las inversiones. Ese monto diferido debía comenzar a devolverse a partir del año 2000, y los últimos montos a devolver corresponderían al año 2021, aunque la mayor parte, en función de los cultivos a realizar, comenzarán a devolverse en teoría a partir de 2005.

En la situación *con el régimen* (el estado no dispone de los montos involucrados), los proyectos comienzan a restituir los impuestos diferidos cinco años después de su puesta en marcha (en cinco cuotas). El valor a 2003 de los montos que se devuelven entre esos años, utilizando el promedio de las tasas pagadas durante los noventa resulta ser **\$ 389.210.908**, como puede observarse en la **tabla N°1**.

En la situación *sin el régimen*¹² (el

Tabla N° 1. Situación con régimen. Devoluciones de los impuestos diferidos. Valor a 2003

	2000	2001	2002	2003	2004		
Total de devoluciones	222.721	902.790	8.616.285	13.932.122	24.582.612		
	2005	2006	2007	2008	2009		
	49.890.362	60.898.736	84.601.895	91.937.734	95.551.319		
	2010	2011	2012	2013	2014		
	83.094.278	78.776.088	61.299.430	51.478.332	39.641.948		
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	28.760.666	22.409.437	8.841.499	6.413.810	3.986.120	1.558.431	894.412
actualización a 2003	32.315.169						
capitalización a 2003	10.866.731						
Valor actual	43.181.900						
Costo implícito (valor actual situación sin régimen - valor actual situación con régimen)	1.221.569.720						

estado dispone del ingreso tributario) el monto total alcanza los \$ 818.291.028 y considerando como costo de oportunidad la tasa que se hubiera pagado en el mercado internacional al tomar un crédito (entre el 8 y 10.5%) se actualizaron dichos montos a 2003, obteniéndose un valor de \$ 1.610.780.628 como puede observarse en la **tabla N° 2**.

La diferencia entre el valor a 2003 del monto otorgado como beneficio (capitalizado), correspondiente a la situación *sin el régimen* y el valor a 2003 correspondiente a la situación *con el régimen* es de **\$ 1.221.569.720**, representa una aproximación al costo implícito del mecanismo de diferimientos impositivos en la provincia de

San Juan, para la sociedad argentina en su conjunto. El hecho de que en muchos casos se haya prorrogado el período de puesta en marcha de los proyectos, implicando la demora en la devolución de las obligaciones impositivas, hace suponer que el costo es aún mayor que el calculado en este trabajo.

La ley sostenía con que la sola movilización de recursos privados, a través de beneficios impositivos, hacia el sector agropecuario sanjuanino se generaría el crecimiento del sector e impulsaría el desarrollo provincial. Dicho supuesto es fuertemente cuestionable ya que las deficiencias estructurales de la economía sanjuanina y de las económicas regionales en general

¹² Se parte del supuesto de que los inversores en los primeros 3 años tomaron los impuestos a cuenta.

como también las condiciones macroeconómicas, afectan la competitividad de las empresas y condicionan el desempeño económico de dichas zonas; lo que implica que las inversiones privadas son necesarias para el crecimiento pero por sí solas no determinan el desarrollo del sector.

El desarrollo rural requiere la atención de deficiencias estructurales que contemplen la provisión de capital social básico, facilitación de acceso a

mercado de capitales por parte de pequeños y medianos productores, y fundamentalmente capacitación a los actores para que puedan adaptarse a los cambios. La necesidad de encarar estas cuestiones a través de un conjunto de estrategias que contemplen no sólo las respuestas microeconómicas, sino fundamentalmente la formulación de políticas de desarrollo, resulta ser hasta el momento una asignatura pendiente.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1997. "Política para mejorar la inserción en la Economía Mundial. Fundamentos de una Política de Desarrollo Productivo".
- Decreto Nacional 1232. 1996. Publicado en el Boletín Oficial el 04/11/96
- Decreto Nacional 1074. 1998. Publicado en el Boletín Oficial el 16/09/98
- Decreto Nacional 841. 2001. Publicado en el Boletín Oficial el 22/06/2001
- Gerchunoff, P. y Torre J.C.. 1996."La política de liberalización económica en la administración de Menen". *Desarrollo Económico*, 36 (143): 733-768.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 1988. Censo Nacional Agropecuario. Resultados Definitivos.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 1991. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Datos Definitivos.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 1998. Los Municipios de la Provincia de San Juan.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2001. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Datos Provisionales.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2002. Censo Nacional Agropecuario. Resultados Provisionales.
- Ley Nacional 22021.1979. Publicada en el Boletín Oficial del 04/07/1979.
- Ley Nacional 22973. 1983. Publicada en el Boletín Oficial del 17/11/1983.
- Ley Nacional 23697. Publicada en el Boletín Oficial Nº 26725.Pág.1.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. 1995. Secretaria de Programación Económica. Dirección de Programación Económica Regional. Informe Económico Social. Provincia de San Juan.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. 1996. Secretaria de Programación Económica. Dirección de Programación Económica Regional. Informe Económico Social. Provincia de San Juan.

-
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. 2002a. Secretaría de Programación Económica. Dirección de Programación Económica Regional. Informe Económico Social de la Provincia de San Juan.
- Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. 2002b. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.
- Ministerio de Economía de la Producción de San Juan. 2002. Subsecretaría de Programación y Gestión Económica. Contralor Agrícola. Proyectos Aprobados ley 22.973 hasta 2002.
- Ministerio de Economía de la Producción de San Juan. Subsecretaría de Programación y Gestión Económica. Contralor Agrícola. Proyectos Agrícolas Aprobados ley 22.973 hasta 1996.
- Ministerio de Economía de la provincia de San Juan. 1995. Subsecretaría de Programación y Gestión Económica. Consulta Previa para Proyectos Agropecuarios.
- North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Reca, L. G. y G. H. Parellada 2001. "La agricultura argentina a comienzos del milenio, logros y desafíos". *Desarrollo Económico*, 40 (160): 707-737.
- Rofman, A. y Romero, L. 1997. *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*. Amorrortu Editores. Buenos Aires. 328 p.
- Toledo, N. 2001. Impacto socioeconómico y ambiental de los diferimientos impositivos en la provincia de San Juan (2^º etapa). Universidad Nacional de San Juan - Facultad de Ciencias Sociales. Departamento Sociología – Gabinete de Estudios e Investigaciones Sociológicas.