

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 61

ABRIL 1997

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Tres formas de coordinación social <i>Norbert Lechner</i>	7 ✓
Brechas sociales en Colombia <i>Juan Luis Londoño de la Cuesta</i>	19 ✓
Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995 <i>Nora Lustig</i>	39
El régimen de convertibilidad y el sistema bancario en la Argentina <i>Alfredo F. Calcagno</i>	63
Exportaciones de manufacturas: desafíos para las pequeñas economías de América Latina <i>Rudolf M. Buitelaar, Pitou van Dijck</i>	91
¿Por qué las inversiones en el transporte público no reducen la congestión de tránsito urbano? <i>Ian Thomson</i>	107
Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso <i>Juan Carlos Feres</i>	119
La política fiscal y el ciclo económico en Chile <i>Carlos Budnevich, Guillermo Le Fort</i>	135
Evaluación de la política de bienes de capital en la Argentina <i>Pablo Sirlin</i>	149
Reestructuración de los grupos industriales brasileños entre 1980 y 1993 <i>Ricardo M. Ruiz</i>	167
Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México <i>Tito Alegría, Jorge Carrillo, Jorge Alonso Estrada</i>	187
Publicaciones recientes de la CEPAL	206

Evaluación de la *política de bienes de* capital en la Argentina

Pablo Sirlin

*Instituto de Investigaciones
Económicas, Facultad de
Ciencias Económicas,
Universidad de Buenos Aires*

En este artículo se examinan, desde un punto de vista teórico y también empírico, las nuevas políticas aplicadas por Argentina a partir de 1992 para el tratamiento de los bienes de capital: la exención de impuestos de importación y el otorgamiento de un reintegro sobre las ventas locales a los productores internos. Se evalúa esa nueva política mediante un análisis desagregado de sus efectos sobre la demanda de bienes de capital (sección II); sobre la oferta interna de ellos (sección III), y sobre algunas variables macroeconómicas como el balance fiscal (sección IV) y el balance externo (sección V); en seguida se presentan algunos aspectos asociados a la gestión y control del instrumento (sección VI), se reseñan los principales resultados del análisis empírico de la nueva política (sección VII) y, por último, se efectúa una evaluación global de ella (sección VIII). Se concluye que el nuevo régimen para los bienes de capital ha tenido efectos favorables y desfavorables. Entre los primeros figuran el incremento de la tasa de inversión y de la productividad general de la economía, así como la reducción de costos posibilitada por el abaratamiento de los bienes de capital. Los segundos incluyen la evolución de la oferta interna de bienes de capital (exceptuado el material de transporte), los impactos macroeconómicos sobre el sector fiscal, el sector externo y el desempleo, y los mayores costos de gestión, tanto públicos como privados, que tiene el nuevo régimen de política respecto del anterior.

I

Introducción

Desde inicios de los años noventa, el Gobierno argentino impulsó simultáneamente un plan de estabilización macroeconómica y un amplio proceso de reformas estructurales, entre las que se destacó una acelerada apertura comercial. La masiva entrada de capitales y el fuerte incremento del gasto (fundamentalmente en bienes de consumo) que éstos alentaron indujeron una fuerte apreciación cambiaria. Si bien esta situación tenía elementos comunes con procesos similares en otros países de la región, en el caso argentino se presentaba el agravante de que los episodios hiperinflacionarios de 1989-1990 y la modalidad que asumió el proceso de estabilización (con un esquema de convertibilidad fijado por ley) hacían muy poco posible la utilización de la política cambiaria.

Hacia fines de 1992, el creciente déficit comercial y la excesiva presión a la que se sometía al sector transable de la economía (por los procesos simultáneos de apertura y apreciación) llevaron al gobierno argen-

tino a aplicar una serie de medidas tendientes a corregir por la vía fiscal el problema de precios relativos y a facilitar el proceso de reestructuración del sector productivo.

Entre estas políticas se incluyó un nuevo tratamiento para los bienes de capital consistente en eximirlos de los impuestos a la importación (lo que supuso una reducción del 20% en su tipo de cambio efectivo de importación, por la eliminación de 25 puntos porcentuales de protección total) y en el otorgamiento de un reintegro (aunque en este caso de sólo el 15%) sobre las ventas locales de los productores internos.^{1, 2}

La lectura teórica más sencilla y directa de la nueva política es la del reemplazo de un instrumento subóptimo de promoción (la protección comercial) por uno óptimo (el subsidio). El objetivo del presente trabajo es, precisamente, reexaminar teórica y empíricamente cuán óptimo es este tipo de políticas, en general, y su aplicación en el caso argentino, en particular.³

II

Impacto de la nueva política sobre la demanda de bienes de capital

La nueva política de bienes de capital conduce a un abaratamiento de ellos (nacionales e importados) que debe analizarse al menos desde tres perspectivas: como un estímulo a la inversión, como una reducción de los costos de producción y como una modificación de los precios relativos entre distintos factores de la producción.

Desde la primera perspectiva, el abaratamiento de estos bienes causa un incremento en la rentabilidad interna de los proyectos de inversión y reestructuración productiva para cada nivel de tasa de interés, induciendo un aumento en la inversión. Los efectos positivos de este último aumento trascienden el campo micro-

¹ Esta diferencia de alícuotas subestima, sin embargo, el cambio en los incentivos relativos para comprar bienes de capital nacionales e importados, fundamentalmente porque el nuevo régimen impuso significativos costos financieros y de gestión que recaen exclusivamente sobre los productores locales. Además, la exención arancelaria aumentó la fracción financiable del valor de compra de los bienes de capital importados, lo que supone un beneficio importante habida cuenta de las fuertes ventajas de financiamiento que ofrecen los productos extranjeros en comparación con los de producción local (Argentina, Secretaría de Industria y Comercio Exterior, 1994).

² En marzo de 1995, y ante las urgencias fiscales del gobierno, los aranceles fueron nuevamente elevados (hasta un 10%) y los reintegros a las ventas internas disminuidos (también al 10%). De esta manera, se tendió a reducir las diferencias generadas por la nueva política en los incentivos relativos a la compra de bienes de capital nacionales y extranjeros.

³ Tanto el análisis teórico como el empírico se concentran en los efectos de la nueva política durante los años 1993 y 1994, ya que el comportamiento posterior de la política industrial se aleja de la versión ofertista que se intenta discutir, concentrándose en cuestiones fiscales, y a que la dinámica posterior de la demanda de bienes de capital pasa a estar básicamente regida por el impacto negativo de la recesión.

□ Este artículo resume un trabajo de investigación más extenso. El autor agradece las observaciones sobre la versión original de M. Bekerman, P. Gerchunoff y H. Nochteff.

económico y llegan a la esfera macroeconómica, donde se manifiestan en alzas en el nivel medio de productividad de la economía, en un fortalecimiento de la demanda agregada y, en general, en mejores expectativas de los agentes respecto a la sustentabilidad del proceso de estabilización y crecimiento.

La segunda perspectiva para analizar el efecto de la nueva política sobre los demandantes de bienes de capital pasa por la reducción de costos que ella supone. En efecto, aun haciendo abstracción del incremento de la inversión en tales bienes, resta por analizar el abaratamiento de todos aquellos que hubieran sido adquiridos igualmente al valor inicial (que incluía los impuestos de importación).

En el marco de la teoría convencional, este efecto es concebido como una mera redistribución de ingresos desde el Estado hacia los compradores de bienes de capital y los consumidores en general, y no es incluido en los análisis que se centran en la eficiencia económica.⁴ Sin embargo, en economías con desequilibrios persistentes en distintos sectores (como el fiscal y el externo), los efectos distributivos influyen directamente sobre las variables de eficiencia, por lo que el análisis costo-beneficio se torna más complejo.

En situaciones de rigidez del tipo de cambio real, las reducciones (alzas) generales de costos se manifiestan en un aumento (descenso) de la competitividad macroeconómica de la producción transable local. Los aranceles que se aplican a los bienes de capital importados constituyen un elemento más del costo unitario fijo de todos los sectores productivos que los utilizan. Nos hallamos así frente a un componente más del llamado "costo argentino" y su eliminación se asimila (aunque con mucho menor impacto) a otras tantas medidas que el gobierno ha tomado en el sendero de la "devaluación fiscal".⁵

La tercera perspectiva se asocia a la modificación del precio relativo de los distintos factores de la producción, fundamentalmente capital y trabajo. En efecto, mientras los bienes de capital ven eliminada la protección comercial, el costo salarial sigue influido por los impuestos al trabajo y por el efecto de los aranceles y reintegros a la exportación que pesan sobre los bienes transables incluidos en la canasta familiar. Cabe recordar que, allí donde existen múltiples distorsiones (por ejemplo, protección comercial a todos los bienes), la eliminación total de una sola de ellas (en este caso, la eliminación de la protección a los bienes de capital) puede disminuir, y no mejorar, la eficiencia. El cambio de este precio relativo puede dar lugar a dos tipos de ajustes: una sustitución de mano de obra por bienes de capital en las actividades productivas existentes y una modificación de las rentabilidades relativas de los proyectos de inversión entre los sectores que hacen uso intensivo de capital y los que hacen uso intensivo de trabajo. Desde una postura neoclásica, que supone alta sustituibilidad entre trabajo y capital (isocuantas bien comportadas), lo anterior puede tener considerables efectos sobre el salario de equilibrio o la tasa de desempleo.⁶

Una segunda relación de precios que se modifica es la existente entre los bienes de capital importados desde el resto del mundo y aquéllos importados desde el Mercosur (que ya gozaban de preferencias arancelarias importantes y hasta totales en algunos rubros). El resultado, en este caso, sería disminuir el desvío de comercio generado por el proceso de integración, estimulando el abastecimiento en la fuente extranjera más barata.⁷ Por otro lado, la contracara de la concesión hecha por Brasil (al aceptar la política argentina) lo constituye alguna concesión futura (con sus consecuentes costos económicos) que, en la mesa de negociaciones, se le puede exigir a la Argentina.

⁴ Por ejemplo, véase Grossman, 1990.

⁵ Cabe subrayar que el abaratamiento de estos bienes se ha generalizado para todos los sectores de la economía y no solamente para los transables (que son los únicos que sufren problemas de competitividad). Si bien los incrementos de productividad en los bienes no transables repercuten sobre los costos de toda la economía, este efecto es mucho más lento y mediatizado (por ejemplo, por las regulaciones de precios de los servicios públicos privatizados).

⁶ En ese sentido, un destacado economista como J. L. Bour planteó la necesidad de modificar el precio relativo bienes de capital-salario como forma de combatir el desempleo (Suplemento Económico de *Página 12*, Buenos Aires, 31 de diciembre de 1994).

⁷ Cabe recordar, sin embargo, que como bien ha establecido la teoría de las uniones aduaneras el desvío de comercio no tiene necesariamente un efecto negativo sobre el bienestar cuando el mismo se produce en sectores con economías de escala y externalidades positivas, o cuando existen posibilidades de obtener mejoras en la relación de precios del intercambio comercial (Chudnovsky, 1993).

III

Efecto sobre la oferta interna de bienes de capital

Las razones por las cuales este efecto debe incorporarse al análisis de costo-beneficio social son básicamente dos. En primer lugar, porque la reducción (incremento) de la producción interna puede llevar al desempleo (empleo) de recursos productivos que no hallen ubicación en otras actividades productivas. El desempleo keynesiano o la desvalorización de recursos productivos específicos (como algunas calificaciones de la mano de obra y la experiencia productiva acumulada por las firmas) representan situaciones en las que la reducción de la producción interna puede tener altos costos de bienestar social.⁸

En segundo lugar, porque aun cuando no haya problemas de reasignación de recursos productivos, se puede argumentar que la utilización de éstos en la industria de bienes de capital genera rendimientos sociales diferentes a los que derivarían de usos alternativos. El análisis convencional que incorpora todos los supuestos de la competencia perfecta tiende a indicar que el producto generado por los recursos utilizados en industrias protegidas es menor que su costo de oportunidad social. Así, la eliminación de los aranceles permitiría liberar estos recursos, que encontrarían formas de utilización más productiva.

Sin embargo, existen razones para pensar que los beneficios sociales generados por el sector de bienes de capital pueden ser mayores, y no menores, que los generados por otras actividades económicas. Por un lado, el hecho de que se trate de una industria con uso intensivo de tecnología abre a los empresarios la posibilidad de apropiarse de rentas cuasimonopólicas (schumpeterianas). En la industria de bienes de capital argentina, donde predominan las pequeñas y medianas empresas (PYME) y se experimenta un atraso significativo respecto de la frontera tecnológica internacional, se puede objetar la relevancia de estos rendimientos supranormales por factores internos de las firmas. Restan, sin embargo, los rendimientos supra-

normales externos a las firmas, es decir, las externalidades generadas por la producción local de esos bienes. Entre los muchos tipos de externalidades positivas que se han atribuido a la existencia de una producción local de bienes de capital, están la mayor calificación relativa que la mano de obra empleada en el sector obtiene; su influencia positiva sobre la difusión y utilización de conocimientos tecnológicos por los restantes sectores productivos (Porta, 1994),⁹ la atenuación de las restricciones externas allí donde éstas constituyen brechas operativas que frenan el crecimiento,¹⁰ y los beneficios (en cuanto a la relación de precios del intercambio y a la volatilidad de la demanda internacional) que derivan de un patrón de especialización más volcado hacia los productos con más diferenciación y mayor valor agregado, como los bienes de capital (Bekerman y Sirlin, 1996).

Estos beneficios, sin embargo, deben cotejarse con los que genera el mayor acceso a los bienes de capital importados, en términos de modernización del aparato productivo e incremento de la inversión. Es decir, hay que comparar los beneficios aportados que provienen de las externalidades vinculadas a la producción local de esos bienes de capital con los beneficios obtenibles por la apropiación de externalidades generadas en los países más desarrollados a través de la difusión internacional de los avances tecnológicos incorporados en sus productos. Este aspecto no puede ser menospreciado en un contexto de fuerte atraso tecnológico de la estructura productiva del sector en el país y su limitada capacidad de diseñar y producir bienes tecnológicamente sofisticados.

Veamos ahora los efectos de la nueva política de bienes de capital sobre la oferta interna de estos bienes, utilizando dos marcos de análisis. El primero de

⁸ Este argumento sin embargo, se ve contrapesado por el efecto positivo del abaratamiento de las importaciones de bienes de capital sobre la tasa de inversión y la competitividad del sector transable de la economía.

⁹ Coincidentemente, Wade (1990) señala que los costos sociales (en términos de falta de capacidad innovativa y déficit externos crónicos) de no tener una industria nacional de bienes de capital no se reflejan totalmente en los precios de libre mercado utilizados para elegir entre bienes nacionales e importados.

¹⁰ Dosi, Pavitt y Soete (1990) sostienen, efectivamente, que "la sensibilidad del patrón de especialización y del balance externo a los ajustes ricardianos (de precios) dependen del grado de abastecimiento 'de bienes de capital'".

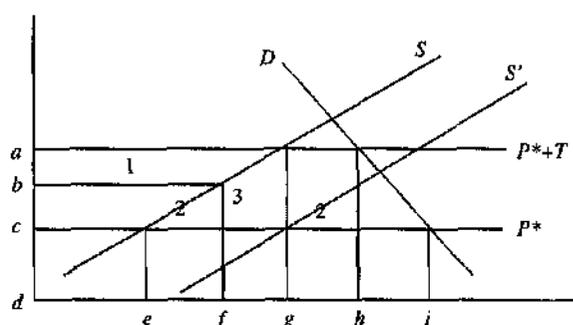
ellos, de carácter estático comparado de cuño convencional, muestra el efecto de la modificación de las señales de precios sobre los niveles de equilibrio de la producción local. El segundo, basado en microfundamentos más heterodoxos, muestra el impacto de la creciente competencia externa sobre las decisiones estratégicas de reestructuración productiva y tecnológica de las firmas locales de bienes de capital.

De utilizarse el primer marco de análisis, el aspecto crucial es si la política modifica o no los incentivos para comprar bienes nacionales e importados. En efecto, si la magnitud del abaratamiento inducido por la nueva política fuese similar en ambos casos, el impacto sobre la producción local sería indudablemente positivo y dependería únicamente de la elasticidad-precio de la función de demanda pertinente. En cambio, si los bienes importados se abaratan más que los bienes de producción local (como sucedió en el caso argentino) el impacto agregado se torna indeterminado y depende de numerosas variables, entre las que se encuentran el tipo de mercado de cada producto (más o menos competitivo), el nivel de ventaja o desventaja relativa de los productores locales frente a los extranjeros en materia de costos, y las elasticidades de las funciones de demanda y oferta de bienes de capital nacionales e importados.

Consideremos, en primer lugar, el caso más sencillo (gráfico 1): se trata de una firma local con curva de oferta (costos marginales) creciente; no existe diferenciación de los productos entre la oferta local y la extranjera, y en el tramo relevante la curva de demanda que enfrentan las firmas locales es infinitamente elástica a nivel del precio internacional. La situación inicial se da con el precio internacional más el arancel P^*+T . A este precio la oferta local sólo cubre la fracción dg/dh de la cantidad demandada y el resto (gh) se importa. La eliminación de la protección comercial llevaría a una reducción del precio equivalente al segmento ac , a un reemplazo de producción interna por importaciones en una magnitud eg y, finalmente, a un incremento de la cantidad demandada que captan las importaciones igual a hi . El subsidio a las firmas locales revierte parcialmente (en la magnitud ef) el desplazamiento de la oferta local por las importaciones.

En este caso, mientras la magnitud de la reducción arancelaria sea mayor que la tasa de reintegro, la producción local caerá inevitablemente. Dicha caída será tanto más pronunciada cuanto mayor sea la elasticidad de la curva de oferta y el diferencial entre el valor del reintegro y la protección comercial preexistente. El incremento de las importaciones será, a su vez,

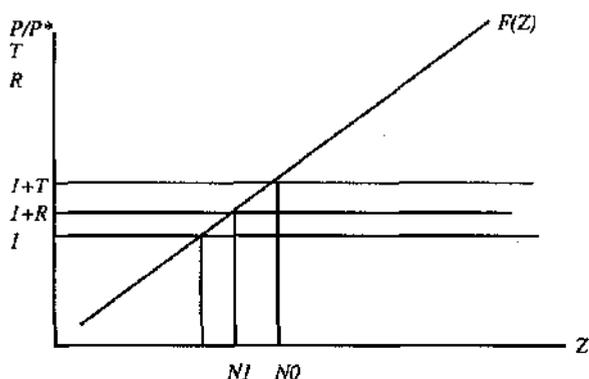
GRAFICO 1



función de la reducción de la oferta interna y de la elasticidad de la curva de demanda. Como se dijo antes, en ausencia de otras distorsiones esta caída en la producción local supondría una ganancia de eficiencia equivalente al área 3 del gráfico 1. En cambio, si suponemos que "estas imperfecciones" de la economía son importantes, la baja de la producción pasa a tener un efecto indeterminado sobre la eficiencia. Asimilando el conjunto de tales imperfecciones a una externalidad y suponiendo que ésta, por su magnitud, era corregida por el arancel previo (como ocurre en el gráfico 1 con la curva de oferta "social" S'), toda merma de la producción interna deberá provocar una disminución de la eficiencia.

Un segundo caso de interés es aquél en que nos manejamos con un continuo de empresas o segmentos sectoriales que producen con curvas de oferta infinitamente elásticas en el tramo relevante y que difieren entre sí por el nivel de su ventaja o desventaja en materia de costo respecto de los bienes importados. Este caso aparece ilustrado en el gráfico 2, donde se muestra la función $F(Z)$ que indexa a las firmas o productos (Z) en función de la diferencia entre su precio de oferta y el de los bienes importados. En el eje de las abscisas tenemos el número de empresas y en el eje de las ordenadas las variables de precio. En el momento de inicio la industria local se halla protegida por los impuestos a la importación (T), lo que permite la sobrevivencia de la cantidad NO de empresas. Con la imposición de la nueva política, el reintegro a las ventas internas (R) se convierte en el único factor de promoción para el sector. Como este reintegro es menor que el valor de la protección comercial preexistente, la cantidad de empresas que pueden sobrevivir disminuye a NI . La disminución en el número de empresas no implica necesariamente que la producción agregada deba caer. El resultado es más bien indeterminado, y depende de la comparación del aumento de la deman-

GRAFICO 2



da que favorece a las empresas sobrevivientes (debido al abaratamiento de sus productos) con la pérdida de producción de las empresas desplazadas. Lo que sí es relativamente seguro es que la participación de la oferta local en la oferta total de bienes de capital tenderá a disminuir.

El tercer caso de interés es aquél en que la fuerte competencia de los bienes de capital importados desde el Mercosur (favorecidos por importantes preferencias previas) ha provocado con anterioridad al nuevo régimen el corrimiento de la correspondiente curva de oferta internacional, y las empresas locales se afilan de la competencia extranjera, mediante la imposición de barreras paraarancelarias, una gran diferenciación de productos, una imperfecta transabilidad, etc. (Un ejemplo típico es el de los productores de camiones, incluidos en el régimen de reintegros a los bienes de capital, a los que se les baja la protección arancelaria pero se les mantiene la protección paraarancelaria —cupos— que constituye el instrumento de protección más operativo). En estas situaciones no se cumple la regla general de que el abaratamiento de las importaciones sea mayor que el de los bienes de producción local. Aquí la curva de oferta de importaciones no experimenta mayor cambio, por lo que el reintegro no opera tanto como una compensación parcial, sino como subsidio a la producción local. El efecto sobre el nivel de producción, por lo tanto, será necesariamente positivo.

La existencia de estos distintos casos nos habla de un impacto desigual entre los diferentes segmentos del sector que produce bienes de capital. De la misma manera, se podría plantear la existencia de diferencias por estratos: las PYME del sector probablemente hayan sido más afectadas (o menos beneficiadas) por la nueva política debido a las importantes economías de escala inherentes a la gestión de las solicitudes de rein-

tegros, así como también por la menor capacidad oligopólica de defender los nichos de mercado.

En síntesis, podemos observar que el impacto de la nueva política de bienes de capital sobre la producción local es muy diferente según el caso estilizado al que tiende a asemejarse la empresa o segmento productivo en cuestión. A nivel agregado, el resultado es indeterminado. De todas maneras, salvo en los sectores a los que por alguna razón no les afecta la eliminación de la protección arancelaria, se puede suponer un desfavorecimiento de los productores locales, ya sea en términos de niveles absolutos de producción o de participación en el mercado.

El segundo marco de análisis para examinar el impacto de la nueva política considera las repercusiones de ella en las decisiones de reestructuración productiva y tecnológica que adoptan las empresas productoras de bienes de capital. Ya no se trata de identificar dónde se produce el nuevo equilibrio, dadas las funciones de producción y de oferta, sino cuáles serán las estrategias de las firmas para modificar dichas funciones. El efecto de la liberación arancelaria (que no llega a ser compensada con el subsidio a la producción) eleva el nivel de exposición competitiva de las firmas locales. Muchos autores de cuño neoclásico introducen este factor, sosteniendo que la mayor presión competitiva genera mejoras en el nivel de eficiencia x de las firmas. Sin embargo, como señalan Atiyas, Dutz y Frischtack (1992) en su estudio sobre los procesos de reestructuración productiva, la presión competitiva sobre un sector constituye probablemente una condición necesaria pero no suficiente para impulsar un proceso eficiente de reestructuración. Cuando la mayor presión competitiva no se acompaña con una oferta abundante y versátil de los recursos necesarios para la reestructuración (financiamiento, información, etc.), las firmas tenderán a desarrollar respuestas defensivas. Estas respuestas no implican un fortalecimiento de la competitividad genuina de las firmas a través de inversiones en capital y tecnología. Se trata, más bien, de meros esfuerzos por reducir los costos (fundamentalmente laborales) o, peor, de la desintegración productiva local con vistas a valorizar la experiencia acumulada a través de la comercialización y la reparación de productos importados.

La nueva política sobre bienes de capital ha generado, básicamente, una mayor presión competitiva sobre los productores locales de estos bienes. La versatilidad y fundamentalmente los recursos fueron aspectos relativamente desatendidos en un primer momento. Algunas firmas han podido afrontar el desafío

planteado y han diseñado estrategias exitosas de reconversión. Tales casos se han limitado, sin embargo, a aquellos segmentos sectoriales (descritos más arriba) que se ven menos afectados por la competencia de importaciones y a las empresas que han podido capitalizar al máximo su dinamismo y experiencia acumulada. Sin embargo, a nivel agregado se observa una evolución francamente desfavorable del sector. Incluso muchas empresas que hacia fines de los años ochenta hicieron importantes inversiones con vistas a su reconversión y a su posicionamiento en el Mercosur,

se vieron descolocadas con el cambio de política ocurrido a inicios de los noventa y entraron en procesos irreversibles de crisis financiera.

La situación crítica del sector llevó al gobierno a aplicar otras medidas (como el régimen de importación de insumos, partes y piezas de bienes de capital) tendientes a mejorar la competitividad de los productores locales. Sin embargo, según diversos especialistas en el sector dichas políticas no han logrado revertir la decadencia en la que ha entrado un amplio segmento de empresas productoras de estos bienes.

IV

Impacto fiscal de la nueva política sobre bienes de capital

Como señalamos antes, numerosos factores hacen que a la cuestión redistributiva (desde el Estado hacia los compradores de bienes de capital) implícita en la nueva política se le sumen importantes aspectos relacionados con la eficiencia económica. Entre esos factores destaca el impacto de tal política en las cuentas fiscales, que supone cambiar un instrumento que genera ingresos fiscales (protección comercial) por uno que genera egresos (reintegro a las ventas internas).

El problema es que el gobierno no dispone de mecanismos de recaudación óptimos (impuestos que no distorsionen y que tengan costos de recaudación nulos) para enfrentar las erogaciones que significan las políticas de subsidio óptimas; este aspecto ha sido tratado ampliamente en la literatura económica. La conclusión a la que se ha llegado es que la política de subsidio sigue siendo óptima aunque deba llevarse adelante sólo parcialmente, y que los impuestos a la importación (cuyos costos de recaudación son menores que los de otros impuestos) pueden llegar a constituir instrumentos impositivos subóptimos. En Argentina, los costos marginales de recaudación (ya sea de nuevos impuestos o de los existentes) son tan altos que terminan manifestándose bajo la forma de una fuerte restricción fiscal.

Esto plantea dos problemas que muchas veces son indebidamente dejados de lado. En primer lugar, al afectar el balance fiscal la nueva política tiene efectos indirectos sobre variables concretas como la tasa de interés, el balance de pagos y otras, pero también so-

bre variables analíticamente más inasibles, como las expectativas de los inversionistas (nacionales e internacionales). Se puede afirmar entonces que el peso que entra al fisco tiene un precio de cuenta mayor que el del peso que deja de salir, y que este último, a su vez, es mayor que la unidad. Por lo dicho, el costo fiscal del instrumento se convierte en un aspecto clave del análisis costo-beneficio.

En segundo lugar, ya no se puede analizar aisladamente el costo-beneficio de este instrumento en particular, sino que hay que comparar los diferentes beneficios obtenibles por la utilización de recursos fiscales escasos en políticas industriales optativas.

Existe, sin embargo, un segundo aspecto referido a los costos fiscales de la nueva política. Mientras que la protección comercial supone un mecanismo más o menos automático (aunque no óptimo) de promoción sectorial, el régimen de subsidio plantea costos de gestión mucho mayores. Estos surgen de la necesidad de identificar adecuadamente a los perceptores del reintegro (que en el caso de la protección son seleccionados automáticamente), de administrar un complicado régimen de reintegros y de aplicar mecanismos adecuados de control sobre los niveles de producción, los precios de venta, etc. A estos costos de gestión que sobrelleva el Estado hay que sumarles los importantes costos de gestión, mencionados más arriba, que deben soportar los productores locales. En este sentido, la teoría del "segundo mejor" (por ejemplo, en Corden, 1978) plantea claramente que si los costos de gestión de un régimen de subsidios son mucho mayores que

los existentes en un régimen de protección, se puede revertir el orden de "optimalidad" de las políticas pú-

blicas y volver a hacer más adecuada la utilización de la protección comercial.

V

Impacto de la nueva política sobre el balance de pagos

Uno de los ejes centrales de los debates sobre política comercial pasa por el tema del sesgo antiexportador. La eliminación de los aranceles sobre los bienes de capital disminuye el sesgo antiexportador en la medida en que incentiva simultáneamente las importaciones (de estos bienes) y las exportaciones (de todos los sectores que incrementan su productividad o que ven abaratados sus costos unitarios fijos).¹¹ Los enfoques convencionales no se detienen a indagar qué sucede si uno de estos dos efectos es mayor que el otro. Se supone implícitamente que en una situación de desequilibrio entre ellos el tipo de cambio real se ajustará espontáneamente a su nuevo nivel de equilibrio. De esta manera, se corta todo vínculo analítico entre la política comercial y los posibles problemas de desequilibrios comerciales.

En la Argentina post-convertibilidad, sin embargo, existe un claro problema de relativa rigidez del tipo de cambio real. Además, la apertura comercial general (y del sector de bienes de capital en particular) ha generado más incremento de importaciones que estímulo a nuevas exportaciones. Así sucedió, al menos hasta fines de 1994. A partir de ese año, no está claro en qué medida el incremento posterior de las exportaciones se debió a la baja de costos y los incrementos de productividad, por un lado, y a la recesión interna y la mejora coyuntural de la relación de precios del intercambio, por el otro.

La aproximación más ortodoxa a este tema ha sido la de negar directamente el papel que tienen los aranceles (o su eliminación) sobre el balance comercial. Este último se determinaría por variables macroeconómicas como el exceso de absorción, en el que influiría, a su vez, el resultado de la cuenta de capital del

balance de pagos (Rodríguez, 1995). Este planteo deja de lado el papel de la política de comercio como política de modificación del gasto que altera la relación misma entre absorción e ingreso. Se supone además que los ingresos de capital son totalmente autónomos de la balanza comercial, siendo que en realidad las importaciones de bienes de capital suelen tener como contrapartida un financiamiento internacional; así, la reducción (incremento) de las importaciones de bienes causada por un aumento (reducción) de los aranceles reduciría (incrementaría) simultáneamente el ingreso de capitales, eliminando las presiones sobre el tipo de cambio real. Es por ello que, a diferencia del enfoque ortodoxo señalado, se puede afirmar que los aranceles sobre la importación de bienes de capital tienen un efecto directo en la balanza comercial.

Aún así, sigue en pie el interrogante sobre la sustentabilidad externa de largo plazo de altos déficit comerciales generados por la importación de bienes de capital. De hecho, los efectos de la transformación productiva inducida por el proceso de modernización y equipamiento generan dinámicas muy difíciles de anticipar con precisión.

Sin pretender saldar aquí el debate sobre la sustentabilidad del déficit comercial argentino, cabe destacar que el impacto externo de la nueva política sobre bienes de capital no puede ser desatendido, dado que: i) la cuenta de capital se halla, al menos potencialmente, racionada;¹² ii) las variables de ajuste naturales, como el tipo de cambio real, encuentran fuertes inflexibilidades (que afectan al tipo de cambio nominal o al nivel general de precios), y iii) el efecto combinado de estas dos situaciones hace que la balanza de comercio actual repercute significativamente sobre las expectativas de los agentes.

¹¹ El sesgo antiexportador presente en el mismo sector de bienes de capital (en términos de incentivos para vender afuera o adentro) no entra en el análisis debido a la existencia de reintegros a la exportación.

¹² Situación que no se puede remontar únicamente al período posterior al "tequilazo", ya que el peligro estaba latente en los años noventa.

En estas condiciones se puede plantear que el precio de cuenta del dólar que deja de salir por la cuenta de comercio es mayor que el del dólar que entra por la cuenta de capital, y que este último es mayor que la

unidad. De esta manera, el impacto en las cuentas externas de la nueva política no puede ser obviado al analizar su costo-beneficio social.

VI

Aspectos de gestión y control de la nueva política

Corresponde analizar ahora algunos aspectos de la nueva política que tienen que ver con las posibles fuentes de ineficiencia administrativa y de búsqueda improductiva de rentas que caracterizan a diversos instrumentos de política industrial.

Todo indica que el nuevo régimen de reintegro necesita un aparato administrativo más importante para que su gestión sea eficaz. Téngase en cuenta que cuanto más aspectos deban someterse a control, mayor será la posibilidad de que haya un perjuicio fiscal y de que se genere una búsqueda improductiva de rentas. En ese sentido, los aspectos que deben someterse a control en el régimen de reintegro son más numerosos que en el caso de la protección comercial, en el que únicamente hay que controlar el tipo, cantidad y precio de los productos importados.¹³ Sin embargo, es imposible formular un juicio definitivo al respecto, dadas las importantes y reconocidas deficiencias administrativas que pre-

senta la Aduana argentina y la arbitrariedad que guió en el pasado la fijación de los niveles arancelarios.

Por último, cabe señalar que la implementación de esta nueva política (así como de las restantes políticas industriales argentinas de los años noventa) parece no haber sido acompañada por un proceso de fortalecimiento institucional de las oficinas públicas encargadas de su gestión. Más aún, las tareas de implementación, control y seguimiento se hallan repartidas en diferentes entidades públicas —la Dirección General Impositiva (DGI), la Secretaría de Industria, la Dirección Nacional de Comercio Interior y otras—, con los consiguientes problemas de coordinación dentro del aparato burocrático. Por otra parte, cabe pensar que la autoridad de ejecución seleccionada (la DGI), al ser por naturaleza un ente recaudador, tal vez no tenga la capacidad de comprender y gestionar el régimen de bienes de capital como una política industrial y no simplemente como uno de egreso fiscal.

VII

Evaluación empírica del nuevo instrumento

1. La evolución de las importaciones

La dificultad con que se tropieza al calcular el efecto del nuevo régimen sobre las importaciones de bienes de capital es la de estimar los valores de referencia, es

decir, determinar cuáles hubieran sido las importaciones correspondientes al año 1993 y 1994 si no se hubiera puesto en vigor la nueva política. En este trabajo hemos comparado las tasas de crecimiento entre 1992 y 1994 de las importaciones correspondientes a las posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501 (de eximición de impuestos a la importación), y de aquellas posiciones arancelarias de bienes de capital que ya se hallaban previamente eximidas por tratarse de bienes no producidos localmente (cuadro 1). El análisis se hará asimismo según el origen de las importaciones, para distinguir entre la dinámica de

¹³ Nuevamente los costos de cada uno de estos sistemas debe ser ponderado por la participación de la producción nacional en la demanda total. Si ésta fuese ínfima, los mayores costos relativos en materia de gestión y de búsqueda improductiva de rentas se podrían traducir en menores costos absolutos, en comparación con los acarreados por la protección comercial.

CUADRO 1

**Argentina: Incremento de las importaciones de bienes de capital,
según su procedencia, entre 1992 y 1994**
(Porcentajes)

	Variación entre 1992 y 1994
Procedentes de todo el mundo	
1. Incremento de las importaciones totales	102.9
2. Incremento en las posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501 ^a	153.3
3. Incremento en las posiciones arancelarias eximidas con anterioridad	71.1
4. Mayor incremento de (2) comparado con (3)	48.0
Procedentes del MERCOSUR	
1. Incremento de las importaciones totales	118.6
2. Incremento en las posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501 ^a	150.2
3. Incremento en las posiciones arancelarias eximidas con anterioridad	26.7
4. Mayor incremento de (2) comparado con (3)	97.5
Procedentes del resto del mundo	
1. Incremento de las importaciones totales	100.4
2. Incremento en las posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501 ^a	154.3
3. Incremento en las posiciones arancelarias eximidas con anterioridad	73.7
4. Mayor incremento de (2) comparado con (3)	46.4

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

^a Sobre eximición de impuestos a la importación.

aquellas provenientes del Mercosur (que ya disfrutaban de importantes preferencias arancelarias) y la de aquellas provenientes del resto del mundo.

Tomando como parámetro las importaciones eximidas previamente, se percibe que la tasa de crecimiento de las importaciones correspondientes a las posiciones incluidas en la resolución 501 es significativamente mayor (cerca de 50% más en los casos de las importaciones provenientes de todo el mundo y del resto del mundo). Cabe señalar, sin embargo, que esta estimación es la que más tiende a sobreestimar el impacto de la nueva política, por la existencia previa de un sistema de aranceles duales (según existiera o no producción local) que generaba incentivos para realizar dolosamente declaraciones erróneas de posición arancelaria. Con la nueva política dicho incentivo desaparece y es probable que una fracción del incremento de las importaciones experimentado por las posiciones incluidas en la resolución 501 se deba a un simple "blanqueo" en las declaraciones ante la Aduana.

Otro aspecto relevante relacionado con la importación de bienes de capital tiene que ver con su destino sectorial (cuadro 2). Como se puede apreciar, el sector transable propiamente dicho (agro, minería e industria) absorbió en 1992 un 42% de las importaciones totales de bienes de capital, participación que tendió a decrecer en 1993 y 1994. Según estas estadísticas,

el sector de destino que más creció fue el de transporte (seis puntos porcentuales). También hubo incrementos, aunque mucho menores, en el comercio, la banca y los seguros, en las telecomunicaciones y en la construcción. Cabe señalar, sin embargo, que los cambios de participación expuestos en el cuadro pueden presentar distorsiones por los efectos que tiene el régimen para la industria automotriz sobre las importaciones de material de transporte.

Un tercer aspecto que corresponde analizar es el papel del Mercosur en las importaciones de bienes de capital.¹⁴ En 1992 la participación de las importaciones desde el Mercosur en las importaciones totales de bienes de capital fue relativamente pequeña y no superó el 14% (cuadro 3). Pero en el subconjunto de posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501 dicha participación aumentó al 26%; la diferencia es especialmente notable en la maquinaria no eléctrica de uso específico y en el material de transporte. Esta situación puede indicar tanto la existencia previa de un importante desvío de comercio (las importaciones desde Brasil se concentran en los sectores previamente

¹⁴ Únicamente se han estimado las importaciones desde Brasil y Uruguay, porque las provenientes de Paraguay son poco significativas.

CUADRO 2

**Argentina: Destino de las importaciones de bienes de capital,
por sectores, en 1992, 1993 y 1994**
(Porcentajes)

	1992	1993	1994
Agro	2.5	2.4	2.9
Minería	0.4	0.4	0.4
Industria	39.7	37.7	33.0
Electricidad, gas y agua	6.5	6.4	6.1
Construcción	7.2	7.9	8.1
Transporte	13.2	14.7	19.5
Comercio, banca y seguros	8.8	9.2	9.1
Comunicaciones	14.8	16.1	15.3
Salud	4.8	3.4	3.6
Investigación	0.7	0.6	0.6

Fuente: Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, *Informe económico*, varios números.

CUADRO 3

**Argentina: Participación del MERCOSUR en las importaciones de
bienes de capital, 1992**
(Porcentajes)

	En las importaciones totales	En las posiciones arancelarias incluidas en la resolución 501
Estructuras metálicas	3.3	3.3
Maquinaria no eléctrica de uso dif.	12.8	15.9
Maquinaria no eléctrica de uso específico	17.0	45.8
Maquinaria eléctrica	7.5	12.8
Equipo de telecomunicaciones	3.9	4.8
Material de transporte	24.3	81.7
Instrumentos técnicos y de precisión	2.8	3.1
Maquinaria informática y de oficina	4.9	4.2
Otros no especificados	6.1	4.3
<i>Total</i>	<i>13.5</i>	<i>26.0</i>

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

protegidos por Argentina a los que ese país tenía acceso preferencial), o simplemente la existencia de estructuras de oferta similares. El hecho de que entre 1992 y 1994 la tasa de crecimiento de las importaciones desde el Mercosur incluidas en la resolución 501 fuese casi idéntica a la de las importaciones provenientes desde el resto del mundo (véase el cuadro 1) tendería a debilitar la hipótesis del desvío de comercio: en igualdad de condiciones de acceso con las importaciones provenientes del resto del mundo, los bienes de capital brasileños han podido sostener su participación en el mercado argentino.

Para distinguir entre los casos analizados en la sección III, cabe destacar que las importaciones desde Brasil correspondientes a las posiciones incluidas en la resolución 501 tienen una participación relevante (más de 30%) en vehículos automotores, maquinaria

agrícola, maquinaria para caucho y plástico y maquinaria vial y para construcción. También muestran una participación alta en maquinaria para alimentos, maquinaria para minerales no metálicos y material para vías férreas, aunque en estos casos se trata de magnitudes poco significativas.

2. Evolución de la producción interna de bienes de capital

La información sobre la producción interna es más limitada y menos consistente que aquella sobre las importaciones. Una primera aproximación a ese tema brinda la evolución de los indicadores de volumen físico de la producción elaborados por las cámaras sectoriales (cuadro 4).

Por la baja cobertura sectorial de los indicadores de volumen físico de la producción que están disponi-

CUADRO 4

Argentina: Evolución de los indicadores de volumen físico de la producción interna
(Porcentajes)

	1992/1993	1993/1994	1992/1994
Maquinaria agrícola	6.7	12.2	19.7
Maquinaria vial ^a	-12.8	27.7	11.4
Tractores ^b	-22.9	25.8	-3.1
Máquinas herramientas para metales ^c	-26.6	-3.9	-29.4
Máquinas herramientas para madera ^c	-20.0	-10.2	-28.1
Automotores clase B ^d	11.6	38.3	54.4
Acoplados ^e	25.7	11.5	40.2
Semirremolques ^e	24.9	4.8	30.9

Fuente: Estimación agregada propia, con datos de la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA) para este rubro. Datos de otras instituciones, según se indica.

^a Datos de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA).

^b Datos de la Asociación de Fabricantes Argentinos de Tractores (AFAT).

^c Datos de la Asociación Argentina de Fabricantes de Máquinas Herramientas, Accesorios y Afines (AAFMHA).

^d Elaborado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) con datos de la Asociación de Fábricas de Automotores (ADEFA).

^e Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

bles, no se puede estimar a partir de ellos el comportamiento agregado del sector de bienes de capital. Lo que sí cabe destacar es la gran heterogeneidad de comportamientos entre los distintos segmentos del sector. Al respecto cabe señalar los siguientes casos prototípicos:

i) El buen comportamiento de la producción de camiones (automóviles clase B) y de productos como los acoplados y semirremolques, que constituyen el segmento más privilegiado porque disfrutaron tanto del régimen de reintegros como de mecanismos específicos de protección no arancelaria.

ii) El comportamiento también positivo (aunque menos que en el caso anterior) de la producción de maquinaria agrícola y maquinaria vial. En estos dos segmentos una parte importante de la presión competitiva de las importaciones proviene del Mercosur (que en 1992 acaparó el 70% y 50%, respectivamente, de las importaciones de estos rubros).¹⁵ En estos casos, como se señala en la sección III, la nueva política no genera un abaratamiento mayor de las importaciones, por lo que el reintegro no opera como una compensación parcial sino como un subsidio pleno a los productores locales.

¹⁵ A ello hay que agregar que en el segmento de la maquinaria agrícola, la comercialización y los servicios posventa tienden a generar cierta protección natural que ha hecho que la participación general de las importaciones en el mercado (según estimaciones de especialistas del sector) no sobrepase el 25%.

iii) La fuerte caída en la producción de máquinas herramientas. En este caso, a diferencia del punto anterior, el grueso de la presión competitiva proviene de productos importados desde el resto del mundo. El proceso de apertura general de la economía iniciado a principios de los años noventa, sumado a una sobreoferta de máquinas herramientas en los mercados internacionales y a una fuerte recesión en el Brasil, tendió a crear una situación crítica para esta industria; la mayor apertura comercial planteada por la nueva política de bienes de capital probablemente reforzó en esta rama la situación crítica de gran parte de las firmas. Sin embargo, como se ha podido comprobar en entrevistas con empresas del sector, existen algunas empresas de máquinas herramientas que han podido completar su proceso de reestructuración, poniéndose en condiciones de competir adecuadamente con la producción extranjera. En definitiva, este segmento parece cuadrar bien con el segundo caso planteado en la sección III, en el que algunas empresas se mantienen competitivas y se ven favorecidas por la nueva política, mientras que una fracción (en este caso significativa) de las empresas restantes se ve forzada a salir del mercado o a convertirse en comercializadora de bienes importados.

Dejando de lado la fuerte heterogeneidad entre distintos segmentos de la producción de bienes de capital, cabe preguntarse cuál ha sido el comportamiento agregado del sector. Una aproximación nos la pueden brindar las estadísticas oficiales sobre la inversión

CUADRO 5

Argentina: variación en los componentes de la inversión bruta interna fija a precios constantes^a
(Porcentajes)

	1992/1993	1993/1994	1992/1994
Maquinaria y equipo	18.5	22.6	45.3
Nacionales	7.4	-1.8	5.5
Equipo de transporte	15.0	13.4	30.4
Maquinaria, equipos y otros	3.9	-9.4	-4.8
Importados	33.0	48.4	97.4

Fuente: Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, *Informe económico*, varios números.

^a El comportamiento de las series a precios corrientes muestra las mismas tendencias, aunque levemente más atenuadas, reflejando la caída en los precios relativos de los bienes de capital.

bruta interna fija (cuadro 5).¹⁶ Estos datos confirman de manera bastante concluyente que la producción argentina de bienes de capital (con la obvia excepción de material de transporte) no solamente no ha podido captar parte de la mayor demanda de bienes de inversión, sino que ha sido desplazada en términos absolutos por la oferta importada. Si bien las estadísticas correspondientes a los años 1990 y 1991 no se hallan publicadas, a través de consultas con especialistas en cuentas nacionales hemos podido establecer un hecho de sumo interés para nuestro análisis: entre 1990 y 1991 y nuevamente entre 1991 y 1992 el comportamiento del rubro maquinaria y equipo nacional también fue menos dinámico que el de maquinaria y equipo importado, pero mostró tasas de variación positivas y no negativas como ocurrió en 1994 y en todo el bienio 1993-1994. Estas tendencias estarían confirmadas por estimaciones sectoriales del producto interno bruto —a cinco dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)— que tampoco se han publicado debido a problemas de confiabilidad.

En resumen, el análisis empírico de la producción interna de bienes de capital y su evolución tiende a corroborar la presunción de un comportamiento agregado negativo del sector y de una fuerte heterogeneidad dentro de él.

3. Estimación del costo fiscal de la nueva política de bienes de capital

El costo fiscal directo de la nueva política incluye el monto pagado por reintegros a las ventas internas y la renuncia arancelaria generada por las exenciones de tributos a la importación. Se estima que los reintegros devengados en 1994 habrían ascendido a 259.1 millones de pesos, correspondientes a ventas internas de 1 700 millones.¹⁷ Los efectos indirectos mencionados en la sección IV no pueden ser cuantificados, pero no por ello deben ser pasados por alto en una evaluación integral de la nueva política.

Según estos datos, la participación de la oferta local en los rubros comprendidos en la nueva política de bienes de capital alcanzaría un valor cercano a 30%, aproximadamente.¹⁸ En el subconjunto de bienes incluidos en la resolución 501 (que son únicamente aquellos respecto de los cuales se presume la existencia de producción nacional), la participación de la oferta local en el mercado ascendería al 45.6%.

En lo que toca al primer componente del costo fiscal, la desagregación de los reintegros solicitados por medio de la Dirección General de Grandes Contribu-

¹⁶ Tal información se presenta como único dato agregado disponible y a título ilustrativo. Debe tomarse en cuenta que los datos sobre esta inversión abarcan un universo de bienes mucho mayor que el incluido en la nueva política de bienes de capital. Por otro lado, existen ciertas dudas sobre la confiabilidad y consistencia de estas cifras respecto de algunos indicadores de volumen físico de la producción.

¹⁷ Para hacer esta estimación se tomaron los reintegros pagados acumulados en el período 1993 y 1994, asignando al año 1994 el 66% de los mismos. Asimismo, y a falta de estadísticas sobre reintegros devengados, se tomó como fecha de corte el 3 de enero de 1995 (momento en el cual se supone ingresada la mayoría de las solicitudes correspondientes a ventas realizadas en 1994) y se ajustaron los valores de manera de incluir los trámites pendientes (es decir, aquellas solicitudes para las cuales todavía no se habían librado los reintegros correspondientes).

¹⁸ Cifra que subestima la participación real debido a la automarginación de una parte de los productores locales que (por temor a la persecución fiscal implícita en el régimen o por poseer mercados cautivos) no han utilizado el régimen de reintegros.

CUADRO 6

Argentina: Costos y beneficios de la nueva política para el conjunto de bienes de capital, excluido el material de transporte^a
(Millones de dólares)

	Beneficios		Costos		A+B-C
	Subtotales	Totales	Subtotales	Totales	
Incremento de las importaciones	251				
Incremento de las ventas internas	-53				
Incremento total de la demanda (A)		198			
Reducción de los costos totales	423				
Reducción de los costos, sin transferencias (B)		187			
Costo fiscal de la renuncia arancelaria			260		
Costo fiscal de los reintegros			168		
Costo fiscal total (C)				428	
Beneficios menos costosos (A+B-C)					-43

Fuente: Elaboración propia.

^a Las estimaciones del incremento de las importaciones se realizaron con el mismo método utilizado para deducir el costo fiscal de la nueva política (segundo método planteado en la sección VII, subsección 1). La estimación de las ventas internas se efectuó aplicando la variación de la inversión bruta interna fija estimada por el Ministerio de Economía (sección VII, subsección 2) al valor de la producción interna estimado a partir de los reintegros desembolsados (sección VII, subsección 3). El efecto de reducción de costos es equivalente a la transferencia pública al sector demandante de bienes de capital (es decir, al costo fiscal de la medida) y la fracción dirigida al sector transable se obtuvo aplicando las participaciones de los distintos sectores en las importaciones de bienes de capital estimadas por el Ministerio de Economía (sección VII, subsección 1). La participación en los montos de los reintegros y en el valor de la producción equivalente para el conjunto de los bienes de capital, excluido el material de transporte, se ha supuesto en el 65% del total de esos bienes, según estimaciones realizadas por funcionarios de la Secretaría de Industria.

yentes Nacionales muestra el grado de concentración existente entre las empresas del sector que utilizan el régimen. Estos datos (que igualmente subestiman el grado de concentración real) indican que el 3.4% de las presentaciones acapara el 41% de los montos pagados. Visto de otra forma, mientras que el valor medio de los reintegros solicitados en cada oportunidad por los grandes contribuyentes del sector asciende a 522 mil pesos, en el resto de las empresas dicho valor asciende solamente a 26 mil pesos. Este dato, sumado a los importantes costos fijos (fundamentalmente los administrativos) asociados a la gestión de los reintegros, indicaría la presencia de importantes economías de escala que tornan al régimen mucho menos favorable para las PYME del sector.

El segundo componente del costo fiscal lo constituye la renuncia arancelaria. La calcularemos utilizando el mismo criterio que empleamos más atrás (subsección 1) para estimar el valor de referencia acerca de cuál hubiera sido el nivel de importaciones de bienes de capital si no se hubiera aplicado la nueva política. Además, se considerarán únicamente las importaciones provenientes del resto del mundo (es decir, se excluirán las provenientes del Mercosur, que ya gozaban de importantes preferencias en estos rubros).

De esta manera, se concluye que el nivel de importaciones que hubiera correspondido a 1994 en au-

sencia de la nueva política ascendería a 1 029 millones de pesos. La renuncia arancelaria (consistente en quince puntos de arancel más diez de tasa estadística) sumaría pues 257 millones de pesos.

En resumen, el costo fiscal directo de la nueva política sobre bienes de capital para el año 1994 puede estimarse en 500 millones de dólares, repartidos en forma más o menos similar entre reintegros pagados y renuncia arancelaria.

4. Ejercicio de agregación de costos y beneficios

Resulta interesante juntar tres piezas del análisis empírico sobre las que hemos podido hacer estimaciones más o menos consistentes para tener una idea de los costos y beneficios de la nueva política. Trabajaremos en particular sobre el aumento de la demanda de bienes de capital atribuible a esa política, la reducción directa de costos correspondiente al sector transable de la economía y el costo fiscal directo del instrumento. La exclusión de otros componentes del análisis costo-beneficio que no son fáciles de cuantificar (como los efectos del deterioro del sector externo sobre las reservas monetarias y sobre las expectativas de los agentes, los costos de gestión públicos y privados del nuevo régimen, los efectos sobre el nivel de empleo, etc.) no debe hacernos olvidar su importancia para una eva-

luación integral de la nueva política. Dado que el comportamiento del rubro material de transporte se halla muy influido por la existencia del régimen para la industria automotriz, se ha decidido excluirlo de este análisis. Y como las importaciones provenientes del Mercosur ya contaban con importantes preferencias arancelarias, se han tomado en cuenta únicamente las

importaciones y la renuncia arancelaria correspondientes a las importaciones desde el resto del mundo.

Mientras que las estimaciones (no incluidas en esta presentación) que incorporan el material de transporte arrojan un resultado positivo, cuando se excluye dicho rubro la estimación tiende a hacerse negativa.¹⁹

VIII

Evaluación general

La evaluación general de la nueva política nos muestra que ésta tiene efectos favorables y desfavorables. Entre los primeros figuran el aumento de la tasa de inversión y de productividad general de la economía, y la reducción de costos derivada del abaratamiento de los bienes de capital. Entre los segundos figuran los efectos sobre la evolución de la oferta interna de estos bienes (exceptuado el material de transporte), los impactos macroeconómicos sobre el sector fiscal, el sector externo y el desempleo, y los mayores costos de gestión (públicos y privados) que tiene el nuevo régimen respecto del anterior.

La diferencia inicial entre la tasa de reintegro y la tasa de protección comercial que se eliminaba sugeriría que el impacto sobre la producción interna se ponderó poco inicialmente. Tan es así, que podría entenderse el régimen de reintegros como una red de salvataje a los productores locales ante una decisión previa de apertura del sector más que como una política de apoyo a una reestructuración industrial ofensiva. La caída en los niveles productivos del sector de bienes de capital que cuenta con importantes externalidades, los costos de gestión del nuevo instrumento y las nuevas distorsiones generadas en el precio relativo bienes de capital-trabajo, son factores que ponen en tela de juicio la conveniencia del nuevo régimen desde una perspectiva microeconómica.

Aun si concluyéramos que la relación costo-beneficio de la nueva política es favorable desde esta perspectiva, se reproduciría la contradicción analizada por Fanelli y Frenkel (1995) entre los efectos microeconómicos positivos de ciertas reformas estructurales y los aspectos de sustentabilidad macroeconómica del proceso de estabilización y crecimiento.

Los costos fiscales y externos de la nueva política fueron muy poco sopesados en la evaluación inicial de costo-beneficio, probablemente debido al abundante

financiamiento existente en 1993 y 1994 tanto para el fisco como para el sector externo. Si la altísima tasa de descuento utilizada (implícita en la despreocupación por el ajuste fiscal y el externo que serían posteriormente necesarios) fue o no la correcta, es algo que sólo puede saberse *ex post* a través de un análisis en conjunto del proceso de convergencia de la economía a un modelo estable de crecimiento. Lo que sí corresponde preguntarse es en qué medida, dentro del mismo marco de política económica del gobierno, no hubiera sido más aconsejable utilizar otros instrumentos de política industrial.

Como ya dijimos en la sección V, la restricción fiscal impide llevar a cabo todas las políticas que se consideren adecuadas. Por lo tanto, debemos preguntarnos no sólo si el cambio de política tiene impactos positivos en el proceso antes descrito, sino además si el nuevo instrumento es más efectivo que otras políticas industriales optativas. Los ejercicios realizados en la sección VII, subsección 4, tenderían a indicarnos que si los objetivos prioritarios de la medida eran los de incrementar la inversión y reducir los costos del sector transable de la economía, la evaluación costo-beneficio se torna desfavorable cuando se excluye del análisis el rubro material de transporte. La baja elasticidad-precio de la demanda de bienes de capital que se ha revelado en el análisis empírico lleva a pensar que el Estado hubiera podido elevar más la tasa de

¹⁹ El cuadro 6 sólo tiene el propósito de ilustrar la escasa efectividad de la nueva política de bienes de capital y no constituye una estimación del costo-beneficio social en términos de eficiencia. Por ejemplo, en el análisis del incremento de la demanda se incorpora el valor total del incremento en las compras y no el "triángulo" que mediría las ganancias netas de excedente del consumidor. A su vez, se computa el total de erogaciones fiscales y no los costos de recaudación ni los distorsivos.

inversión, ya sea realizando directamente inversiones públicas o licitando la gestión privada de fondos de inversión productiva con recursos públicos. Si se asegura una asignación eficiente y la canalización a obras de infraestructura, hasta puede producirse un incremento paralelo en la inversión privada debido al efecto de atracción que tiene la inversión pública sobre la privada (*crowding-in*), que los estudios más modernos tienden a reconocer (Schmidt-Hebbel, Servén y Solimano, 1996).²⁰

En todo caso, la nueva política de bienes de capital parece no haber captado suficientemente que en la tasa de inversión influyen otros factores tanto o más importantes que el precio de esos bienes: entre otros, el nivel de crecimiento del ingreso (efecto acelerador), la situación en materia de expectativas y las condiciones de financiamiento que acompañan a la oferta de bienes de capital.

En cuanto a la función abaratoradora de costos de la nueva política y su impacto directo en la competitividad de la economía, cabría preguntarse si haber aplicado la misma política, pero dirigida selectivamente al sector transable de la economía, no hubiera tenido una ecuación costo-beneficio más alta.²¹ En líneas generales, esta política tuvo una visión muy estrecha de los factores condicionantes de la competitividad. Así la

magnitud del esfuerzo dedicado a abaratar los bienes de capital no guardó relación alguna con el destinado a facilitar los procesos de reconversión productiva mediante políticas crediticias y tecnológicas adecuadas. Excluyendo el régimen para la rama automotriz, los recursos fiscales dedicados a la nueva política superan con creces los destinados a todos los demás instrumentos de política a cargo de la Secretaría de Industria. Compárense, por ejemplo, los 500 millones de dólares anuales asignados a esa política con los 30 millones anuales de presupuesto del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, o los 60 a 70 millones anuales destinados a subsidiar la tasa de interés de los préstamos a las PYME.

La misma desproporción se puede percibir entre el costo fiscal de la nueva política y los ínfimos esfuerzos presupuestarios y políticos dirigidos a fortalecer institucionalmente las oficinas encargadas de su gestión, lo que pone en duda que exista la efectiva capacidad de control requerida por el nuevo régimen. La participación nada desdeñable de la producción local en la oferta total de bienes de capital estimada en la sección IV, subsección 3, obliga a tomar en cuenta que la nueva política conlleva mayores costos de gestión que el régimen anterior de protección comercial.

Bibliografía

- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (varios números): *Informe económico*, Buenos Aires.
- Argentina, Secretaría de Industria y Comercio Exterior (1994): Sector fabricante de bienes de capital. Impacto del régimen de reintegros a las ventas internas, Buenos Aires, mimeo.
- Atiyas, I., M. Dutz y C. Frischtak (1992): *Fundamental Issues and Policy Approaches in Industrial Restructuring*, Industry and Energy Department working paper, Industry series paper, N° 56, Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Industria y Energía, abril.
- Bekerman, M. y P. Sirlin (1996): Patrón de especialización y política comercial en la Argentina de los noventa, *Desarrollo*

económico, Revista de ciencias sociales, vol. 36, número especial, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).

- Bekerman, M., P. Sirlin y M.L. Streb (1995a): *Las nuevas orientaciones de política industrial, tecnológica y de promoción de exportaciones en Argentina y Brasil. Asimetrías y posibilidades de coordinación*, Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Doc. de Trabajo N° 1, 1995.
- _____ (1995b): *Política económica en experiencias de Asia. Los casos de Corea del Sur, Taiwán, Malasia y Tailandia*, Documento de trabajo, N° 2, Buenos Aires, Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES).
- Chudnovsky, D. (1993): El futuro de la integración hemisférica: el MERCOSUR y la Iniciativa para las Américas. *Desarrollo económico*. Revista de ciencias sociales, vol. 32, N° 128, Buenos Aires, IDES.
- Corden, M. (1978): *Política comercial y bienestar económico*, Madrid, Ediciones ICE.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990): *The Economics of Technical Change and International Trade*, Hertfordshire, Reino Unido, Harvester-Wheatsheaf.
- Fanelli, J.M. y R. Frenkel (1995): Interacciones en el crecimiento económico, *Documento CEDES*, N° 104, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Grossman, G. (1990): Promoting new industrial activities: A survey of recent arguments and evidence. *OECD Economics Studies*, N° 14, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), primavera.

²⁰ Los defensores de la visión ofertista tienden a pensar que cualquier masa de recursos de la que se apropie el Estado para diseñar estrategias industriales de inversión y reestructuración productivas tenderá a tener un destino de ineficiencia y corrupción. Estos problemas, si bien son reales, no dejan de estar autogenerados por esta misma filosofía económica desde el momento en que no se realizan los esfuerzos necesarios para fortalecer institucionalmente las oficinas encargadas de gestionar los instrumentos de política industrial.

²¹ En el ámbito internacional, por ejemplo, se han dado distintos casos en los que se exime de los impuestos a la importación de bienes de capital exclusivamente a las industrias exportadoras. Respecto de los países del sudeste asiático, véase Bekerman, Sirlin y Streb (1995b).

- Porta, F. (1994): Los bienes de capital y el MERCOSUR, *Realidad económica*, N° 122, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Rodríguez, C. (1995): *El comercio exterior en la encrucijada*, Documentos de trabajo N° 101, Buenos Aires, Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA).
- Schmidt-Hebel, K., L. Servén y A. Solimano (1996): Saving and investment: Paradigms, puzzles, policies, *The World Bank Research Observer*, vol. 11, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wade, R. (1990): *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.