

Tasa de Asistencia Efectiva en Argentina

Diciembre 2019

Elaborado en base a información del año 2018

Índice

1. Introducción

- ¿Qué es la Tasa de Asistencia Efectiva (TAE)?
- ¿Por qué estimarla?
- Problema de la asistencia en Argentina
- Caso de estudio: aplicación de la TAE en Australia

2. Resultados 2018

- Resultados generales de la TAE
- Resultados de la Tasa de Protección Efectiva (TPE)
- Resultados de la asistencia fiscal
 - Foco en gasto tributario

3. Reflexiones finales

4. Anexos

- Metodología
 - Tasa de Asistencia Efectiva
 - Tasa de Protección Efectiva
 - Asistencia fiscal
 - Gasto presupuestario
 - Gasto tributario
- Tasa de Protección Efectiva en Brasil

Introducción

- ¿Qué es la Tasa de Asistencia Efectiva (TAE)?
- ¿Por qué estimarla?
- Problemas de la asistencia en Argentina
- Caso de estudio: la TAE en Australia

¿QUÉ ES LA TASA DE ASISTENCIA EFECTIVA?

La tasa de asistencia efectiva (TAE) **mide el efecto** de las intervenciones estatales a través **de la política comercial y fiscal** sobre el valor agregado de los distintos sectores productivos.

La TAE se origina como una extensión de la Tasa de Protección Efectiva (TPE) que se concentra únicamente en la protección comercial. La TPE mide el cambio porcentual en el valor agregado (VA) de una actividad por efecto de la política comercial, relativo a la situación en ausencia de aranceles. Es decir, mide el impacto de la política comercial tomando en cuenta el estímulo positivo de la protección directa y el efecto negativo de proteger a los insumos intermedios utilizados.

$$TPE_j = \frac{VA_j}{VA_j^W} - 1$$

TPE_j = Tasa de Protección Efectiva del sector j

VA_j = Valor Agregado del sector j con protección comercial

VA_j^W = Valor Agregado del sector j sin protección comercial

La tasa de protección *efectiva* se aplica a actividades, a diferencia de los aranceles que aplican a productos. Las empresas nacionales de una determinada actividad se ven beneficiadas por los aranceles a la importación aplicados sobre sus productos (tasas nominales), porque pueden venderlos a un mayor precio que si compitieran directamente con los productos importados. Sin embargo, simultáneamente se ven perjudicadas por la protección que reciben los productos que usan como insumos, porque deben pagarlos a un precio mayor que el internacional. Por ende, la protección que reciben los sectores productivos es a su vez desprotección para los sectores que utilizan sus productos como insumos. Las tasas efectivas miden la asistencia neta brindada vía protección comercial, como resultado de esos dos efectos contrapuestos.

La TAE extiende la TPE incluyendo también las intervenciones estatales en materia de gasto presupuestario y tributario destinadas a asistir las actividades productivas. Es decir, la asistencia no sólo incluye la protección comercial sino también herramientas como subsidios a la producción, exenciones impositivas y créditos subsidiados. Esto permite tener una visión más integral sobre cómo las distintas actividades están más o menos asistidas por la intervención estatal.

PROTECCIÓN COMERCIAL

+

ASISTENCIA FISCAL

=

TASA DE ASISTENCIA EFECTIVA

¿POR QUÉ ESTIMAR LA TAE?

La estimación de la TAE permite tomar mejores decisiones de política económica y elevar la calidad del debate público.

La asistencia a sectores productivos toma diversas formas, muchas de ellas difíciles de dimensionar y controlar, ya sea por falta de claridad o por la escasez de información pública. En el área fiscal, por ejemplo, buena parte de los instrumentos utilizados se asocian con exenciones impositivas. Los beneficiarios y perjudicados de ese tipo de medidas, así como el costo para la sociedad o la calidad de los incentivos muchas veces no quedan claros ni siquiera para gran parte de la administración pública.

Conocer la situación actual de la asistencia a los distintos sectores resulta necesario para diseñar mejores políticas económicas. Ese diagnóstico es un primer paso para atender sectores con potencial y analizar casos donde ya se destinan recursos significativos o donde los resultados no son los esperados.

Simultáneamente, un debate público más informado promueve políticas más alineadas con el bienestar de la sociedad. La opinión pública puede generar resistencia a medidas que favorezcan desmedidamente a un sector en particular. En este sentido, niveles altos de protección para un sector se asocian con baja disponibilidad de información sobre dicha protección (Ponzetto, 2011). Sin información, los agentes tienden a ponderar más los beneficios de la protección sobre el sector al que pertenecen que los costos que afrontan por la protección a otros sectores.

Además de generar un beneficio para los sectores a los que están dirigidas, las medidas de asistencia efectiva pueden generar beneficios para otros sectores y para la sociedad en su conjunto, tanto a través de externalidades positivas como por su impacto en el crecimiento de largo plazo si se trata de sectores con ventajas comparativas dinámicas. Sin embargo, también conllevan costos para la sociedad. La protección comercial limita la competencia, reduce el bienestar de los consumidores y la competitividad externa. La asistencia fiscal implica resignar gastos en otras áreas o empeorar el balance fiscal y la sostenibilidad macroeconómica. Adicionalmente, cualquier tipo de asistencia modifica el retorno relativo entre actividades, lo que puede distorsionar la asignación eficiente de recursos económicos.

La protección comercial incentiva la producción local protegiéndola a través de medidas arancelarias o no arancelarias. El costo más directo es el encarecimiento de los bienes importados, que permite elevar también los precios de los productos locales y así hacer más rentable su producción. Esto afecta directamente a los consumidores de bienes finales pero también a otros productores locales que deben comprar insumos más caros. De esta manera, las empresas locales también pierden competitividad para insertarse en mercados externos. Adicionalmente, cuando la protección es muy alta, puede generar mercados locales muy concentrados y reducir la variedad y calidad de los bienes disponibles.

El gasto destinado a asistir a sectores implica comprometer recursos públicos. Dado un nivel de déficit (superávit) fiscal, ese tipo de gasto compite contra otros, como gastos en asistencia social, salud o educación. Evitar esa competencia implica aumentar el gasto total, empeorar el balance fiscal y afectar la sostenibilidad de la deuda o la estabilidad de precios. Adicionalmente, herramientas con errores de diseño o falta de control pueden generar fuertes distorsiones de incentivos en la economía.

Los costos de la asistencia mencionados en los párrafos previos, remarcan la necesidad de generar buena información para mejorar el debate y las políticas públicas. El desarrollo de la Tasa de Protección Efectiva alrededor de 1970 fue un hito importante en este sentido y todavía hoy se producen informes sobre dicha medición. Sin ir más lejos, el Instituto de Investigación Económica Aplicada de Brasil presentó en 2018 un estudio sobre la evolución de la TPE en dicho país entre 2000 y 2015. La extensión a la Tasa de Asistencia Efectiva se aplicó en países como Noruega y Australia. En este último caso, el cálculo y la difusión sistemáticos de la TAE fue parte de un proceso de reforma de gran relevancia en la historia económica del país.

TASA DE ASISTENCIA EFECTIVA EN LA PRÁCTICA EL CASO DE AUSTRALIA

A partir de la década de 1970, Australia comenzó un fuerte proceso de reformas que se prolongó por varias décadas y que afectó profundamente a varios ejes económicos. Uno de ellos fue el nivel de eficiencia en el mercado doméstico y, a su vez, la reforma de la política comercial fue un componente clave del proceso. La TAE fue un insumo fundamental para orientar ese proceso de reforma y diseñar las políticas necesarias para maximizar el aprovechamiento de los recursos de su economía y minimizar los costos de la transición.

La estimación de la TAE en Australia está en manos de la *Productivity Commission*, una institución pública independiente que realiza distintos tipos de investigaciones para facilitar la toma de decisiones y mejorar el debate sobre las políticas públicas. La estimación se realiza anualmente y se publica un informe online de acceso público. Esto permite no sólo evaluar el estado de la asistencia sino también su evolución a lo largo del tiempo.

Adicionalmente, la *Productivity Commission* ha realizado estudios a un nivel más desagregado sobre sectores particulares, a pedido del gobierno. Contar con experiencia en las estimaciones generales de la TAE permite avanzar sobre ese tipo de análisis más focalizado. Pero adicionalmente, a partir de ellos se puede mejorar la metodología original.

Los informes de la *Productivity Commission* permitieron identificar fuertes desbalances en la asistencia que recibían los distintos sectores y ello aportó a la discusión sobre la productividad y competitividad de su economía. A partir de allí, el gobierno pudo dar mayor visibilidad a estas problemáticas y así incluirlas en los temas de debate público, para finalmente abordarlas con políticas consensuadas entre los distintos actores de la sociedad.

Asimismo, la TAE sirvió para echar luz sobre los efectos especialmente distorsivos de algunos instrumentos específicos, como las restricciones cuantitativas de importación. Buena parte de la opinión pública e incluso de los tomadores de decisiones se inclinaba a pensar que las restricciones cuantitativas, a diferencia de los aranceles, no generaban aumentos de precios. Comenzar a medir el nivel de protección que generaban a través de la TAE, ayudó a dimensionar los efectos que en verdad tenían esas medidas.

PROBLEMAS DE LA ASISTENCIA EN ARGENTINA INTEGRACIÓN AL MUNDO Y RESTRICCIÓN FISCAL

En 41 de los últimos 57 años, Argentina tuvo déficit fiscal primario y un ratio de comercio exterior a PIB menor al 25%.

La integración al mundo y el equilibrio fiscal han sido objetivos centrales de las políticas económicas desde 2015 y generar consenso sobre la necesidad de mantener esos objetivos es clave para el crecimiento. La TAE puede aportar información valiosa para continuar trabajando en pos de esos objetivos.

Argentina tiene un grado de apertura comercial bajo en comparación con el resto del mundo, lo que se asocia a problemáticas tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones. El aumento de las ventas de las empresas argentinas al exterior es una prioridad para generar divisas genuinas, que permitan sostener un elevado nivel de importaciones sin incurrir en un fuerte desequilibrio externo y, de esta forma, alcanzar un sendero de crecimiento sostenido. Para ello, es esencial aumentar la productividad y elevar la calidad de los productos. A su vez, un bajo nivel de importaciones es reflejo de un acceso restringido a los insumos, bienes de capital y tecnologías disponibles internacionalmente para producir. La calidad, variedad y precios competitivos que ofrece el mercado mundial en esos bienes es clave justamente para mejorar la competitividad de la economía argentina.

En el terreno fiscal, la asistencia a sectores representó un 2,2% del PIB en 2018. Controlar y evaluar ese gasto tiene doble importancia en una economía que históricamente ha presentado fuertes desbalances fiscales. Por un lado, es importante como parte de una política fiscal sostenible, que aporte a una macroeconomía estable. Por otro, es necesario contar con políticas óptimas a nivel microeconómico, con incentivos y características deseables para el mediano plazo. Para dar un ejemplo basta mencionar el caso de los subsidios a la energía y el transporte, que pasaron de 0,3% del PIB en 2004 a 3,2% en 2015. Esto generó grandes dificultades a nivel macroeconómico (déficit e inflación reprimida) como a nivel microeconómico (equidad y costos de ajuste).

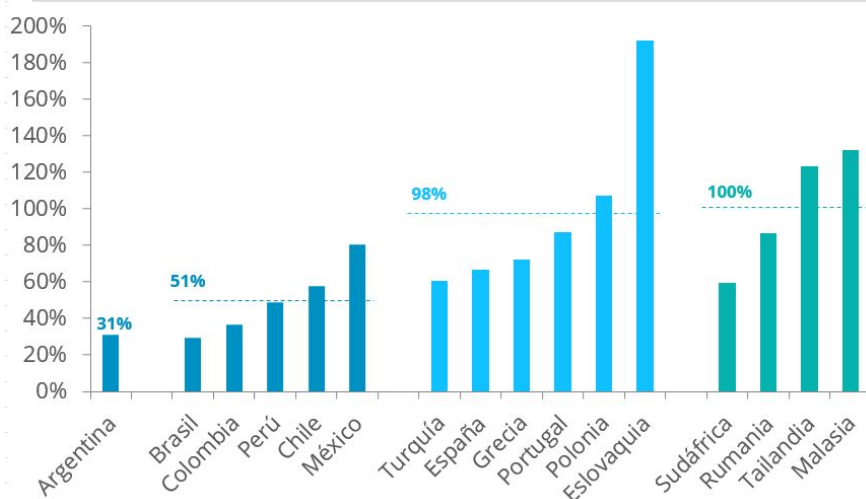
En Argentina, no contamos con estimaciones integrales sobre cómo afecta nuestra política fiscal a los sectores productivos. Tampoco está claro qué tanto incentivamos vía política arancelaria el desarrollo de un sector u otro.

En 2018, **Argentina comerciá 31% de su producto: 20 puntos porcentuales menos que otros países de LATAM** y un tercio del promedio de países de OCDE u otros países de similar ingreso per cápita.

Un nivel de apertura comercial bajo implica que nuestros productos tienen poca llegada al mundo y que no aprovechamos insumos, bienes de capital y tecnología disponibles internacionalmente.

COMERCIO INTERNACIONAL COMPARADO

Exportaciones más importaciones en % del PBI. 2018



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas del Banco Mundial.

Nota: se seleccionaron países de 3 grupos:: LATAM, OCDE y Otros; siguiendo un criterio de cercanía a Argentina en PBI per cápita y PBI.

Resultados TAE 2018

- Resultados generales de la TAE
- Resultados de la TPE
- Resultados de la asistencia fiscal
 - Foco en gasto tributario

TASA DE ASISTENCIA EFECTIVA EN ARGENTINA

RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN PARA 2018

Los resultados para 2018 muestran una **gran heterogeneidad entre sectores** y una **mayor importancia relativa de la protección comercial** respecto de la asistencia fiscal.

Los resultados de la TAE permiten segmentar a los sectores en tres grupos según el nivel de asistencia que reciben. Un primer grupo conformado que presenta una TAE alta, con un promedio de 148%; un segundo grupo con tasas de entre 10% y 50%, (32% promedio); y un tercero con tasas menores al 10%, de -4% en promedio. En términos generales la protección comercial es el componente más importante: la TAE promedio para todos los sectores es 44% y la TPE es 31%.

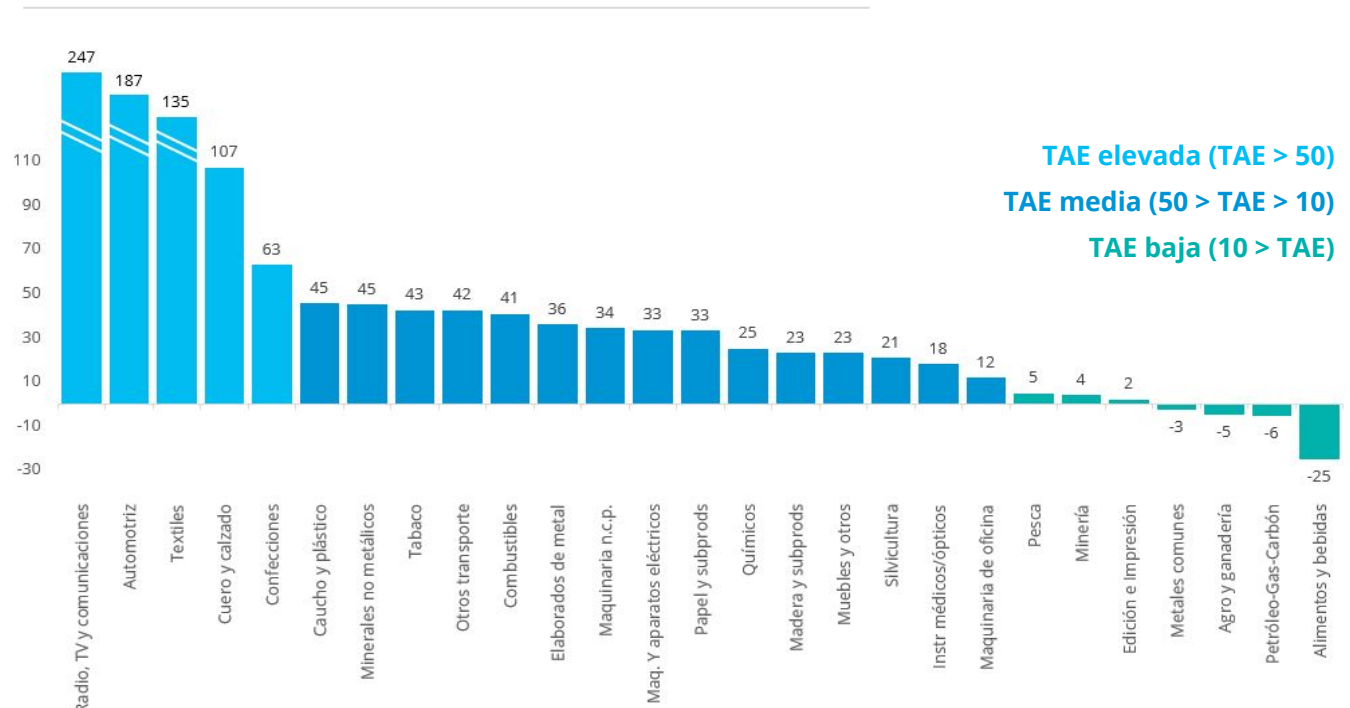
El primer grupo está compuesto por los sectores *Radio, TV y comunicaciones, Automotriz, Textiles, Cuero y calzado y Confecciones*. Los niveles altos de asistencia son el resultado de distintas combinaciones de aranceles altos, montos importantes de asistencia fiscal y bajo valor agregado. En 4 de los 5 sectores que conforman el grupo, el factor más importante por lejos es la protección comercial (117% en promedio, contra 5,5% en asistencia fiscal). Sólo en el caso de *Radio, TV y comunicaciones* la asistencia fiscal es el factor con mayor peso relativo.

El segundo grupo, se conforma principalmente por el resto de los sectores industriales, junto con *Tabaco y Silvicultura*. En estas actividades se combina una menor presencia de asistencia fiscal (solo en 4 de los 13 sectores es mayor a 10%), aranceles medios en sus bienes finales e impacto negativo de los aranceles sobre sus insumos. La TPE en promedio es de 25%, como resultado de una protección directa de 32% que se compensa con una desprotección vía insumos de 7%.

Por último, las actividades primarias, junto con *Alimentos y bebidas*, son las que reciben claramente menor asistencia. Aquí se combinan los bajos aranceles a la importación, las retenciones a las exportaciones (incluidas como desprotección arancelaria) y el bajo nivel de asistencia fiscal.

TASA DE ASISTENCIA EFECTIVA 2018

En % del VA sectorial



Fuente: Elaboración propia

TASA DE ASISTENCIA EFECTIVA EN ARGENTINA

TASA DE PROTECCIÓN EFECTIVA

La estructura general de la TPE es muy similar a la que finalmente se observa en la TAE. Los 5 sectores con mayor TAE son también los 5 con mayor TPE. La diferencia más notoria se da en Radio, TV y comunicaciones, donde la asistencia fiscal juega un rol importante.

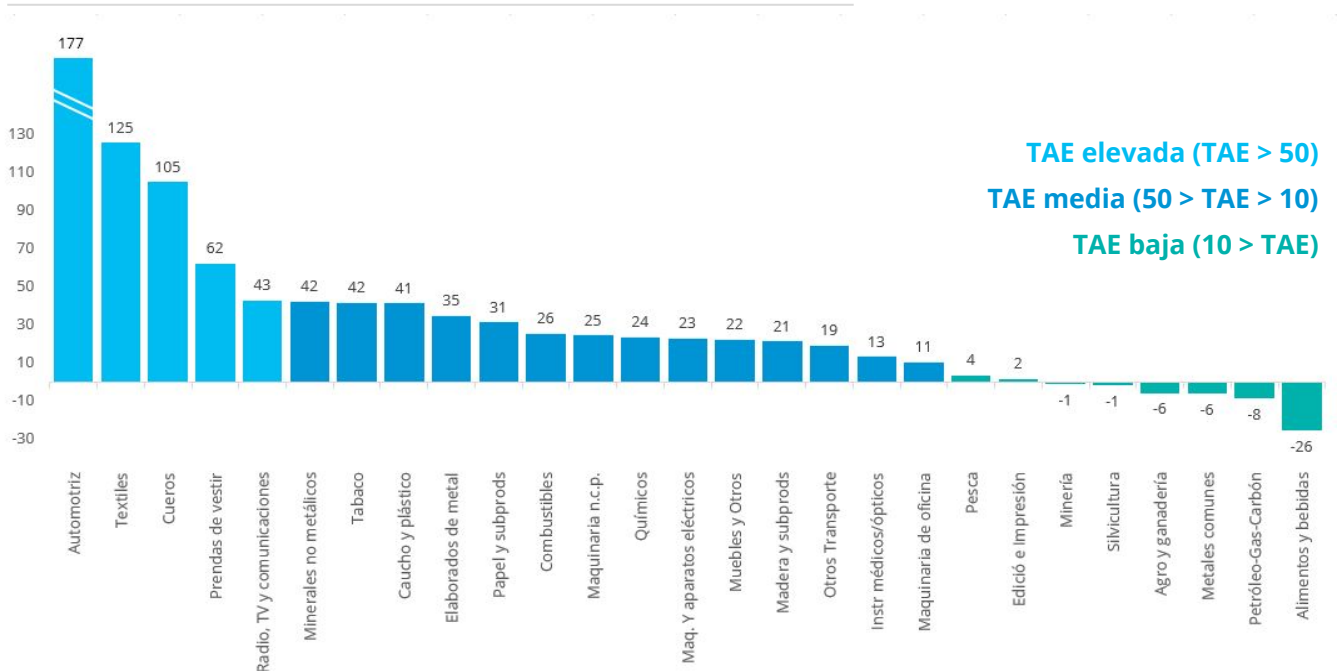
La TPE permite ver que la protección comercial es particularmente alta para algunos sectores y que la mayor parte de los industriales perciben un nivel moderado o alto. Esto es esperable dado que Argentina tiene un arancel (NMF) promedio de 13%, elevado en comparación con países de la región y con países desarrollados.

Sin embargo, la TPE permite resaltar otro punto interesante de la protección comercial. Argentina tiene aranceles elevados sobre los insumos. Esto hace que algunos sectores reciban una protección negativa considerable por los sobrecostos que pagan para producir, perdiendo competitividad.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la TPE no refleja protección vía medidas no arancelarias, que tienden a reforzar los patrones de protección arancelaria en Argentina. Por ejemplo, más de la mitad de los productos todavía alcanzados por Licencias No Automáticas corresponden a *Textil*, *Confecciones* o *Cuero y Calzado*.

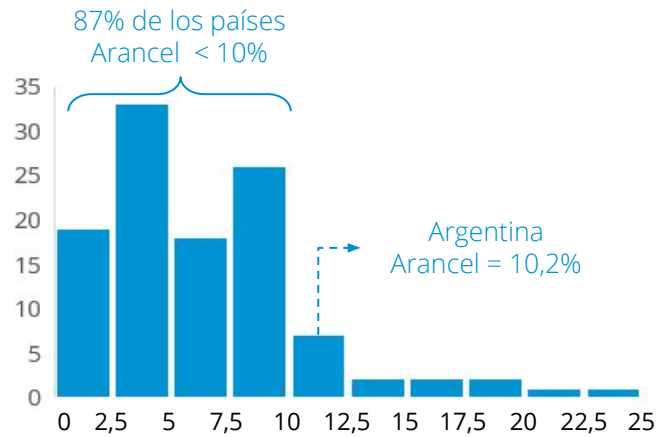
TASA DE PROTECCIÓN EFECTIVA 2018

En % del VA sectorial



ARANCELES A INSUMOS ELABORADOS

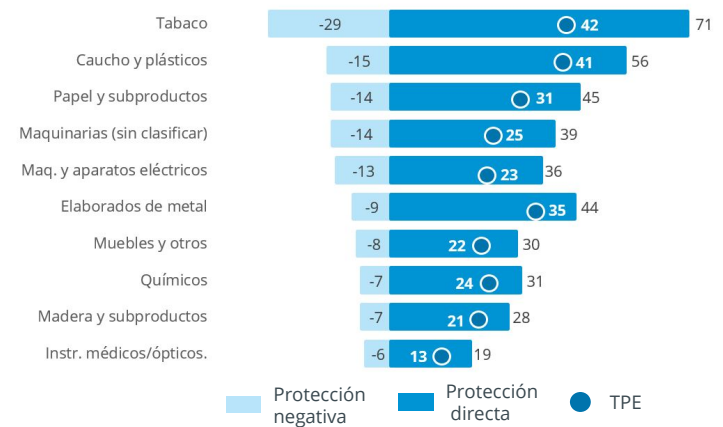
% de un total de 111 países, según arancel promedio



Fuente: WITS y BACI. Nota: aranceles ponderados por comercio mundial 2017. Insumos definidos según clasificación BEC.

TPE Y PROTECCIÓN NEGATIVA VÍA INSUMOS

En % del VA. Sectores más afectados del grupo 2.



TAE elevada (TAE > 50)

TAE media (50 > TAE > 10)

TAE baja (10 > TAE)

TASA DE ASISTENCIA EFECTIVA EN ARGENTINA

ASISTENCIA FISCAL

La asistencia fiscal, en cambio, no define tanto la estructura general sino que se focaliza en algunos sectores específicos, reforzando en ciertos puntos la estructura arancelaria. *Textiles, Combustibles, Maquinaria n.c.p, Maquinaria y aparatos eléctricos, Radio, TV y Comunicaciones y Automotriz* son los casos con mayor asistencia fiscal.

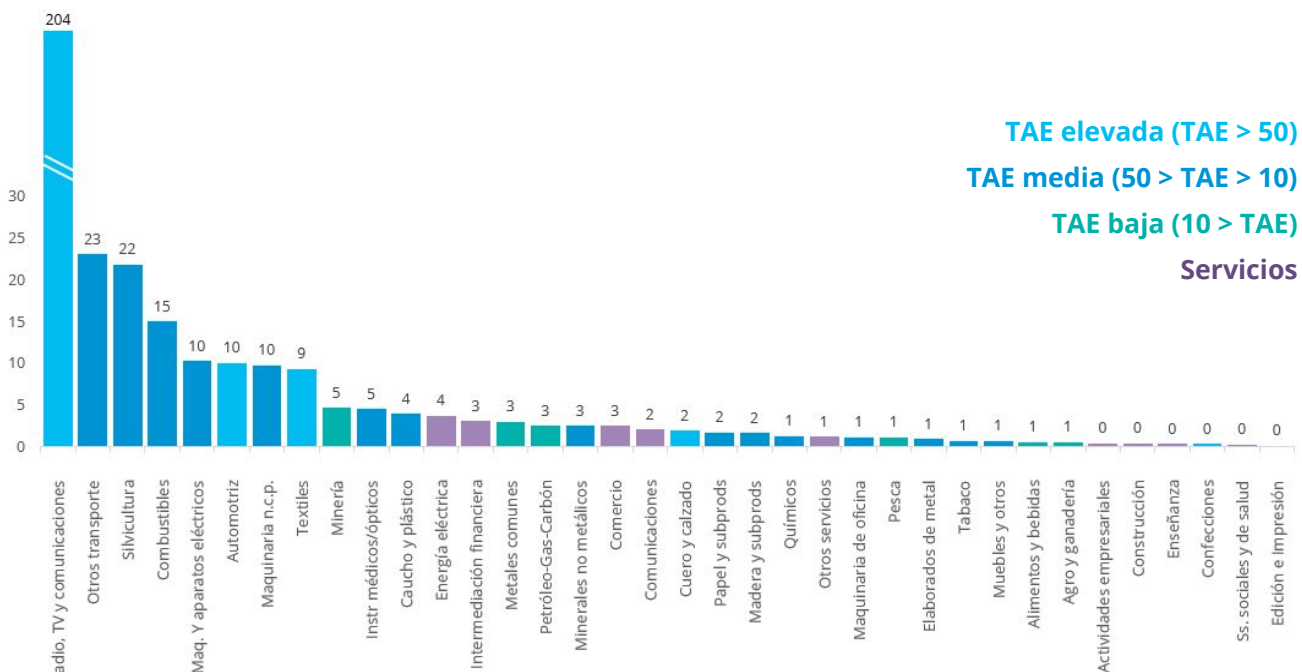
Es importante tener en cuenta que la TAE expresa la asistencia en términos del VA de los sectores. Esto permite comparar sectores de distinto tamaño pero también genera casos como los de *Silvicultura y Otros Transportes*. Los altos niveles de asistencia de estos sectores se dan más por el bajo VA que por el monto de asistencia.

Otro aspecto relevante que surge del análisis de la TAE es la composición de la asistencia fiscal en términos de las herramientas utilizadas. El gasto tributario representa más del la mitad de la asistencia fiscal (incluyendo lo no asignado por falta de datos). El segundo componente en importancia son los subsidios.

Esto quiere decir que la mayor parte de la asistencia se asocia con modalidades de gasto que pueden generar problemas de incentivos y dificultades de control y son menos visibles para la sociedad, lo que lleva a subvaluar sus costos.

ASISTENCIA FISCAL 2018

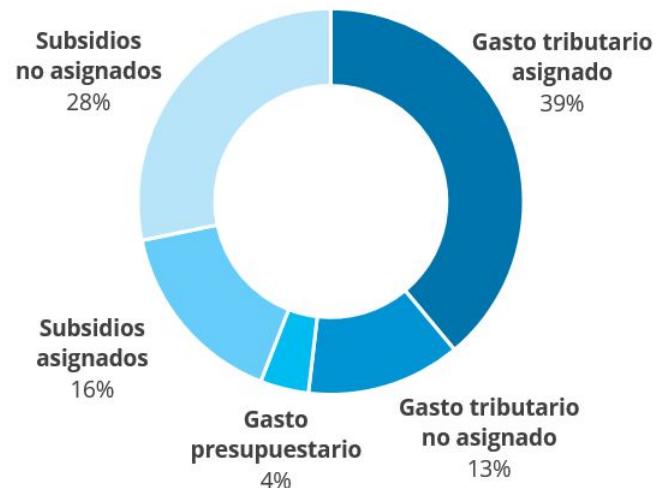
En % del VA sectorial y en mill. de pesos (eje der.)



Fuente: Elaboración propia

ASISTENCIA FISCAL POR COMPONENTES

En % de la asistencia fiscal. 2018.



- La asistencia fiscal representó **2,2% del PBI** en 2018
- El **52%** de la misma estuvo explicada por **gasto tributario**

TASA DE ASISTENCIA EFECTIVA EN ARGENTINA

ASISTENCIA FISCAL - GASTO TRIBUTARIO

El gasto tributario tiene al menos dos ventajas en relación al gasto presupuestario: la menor burocracia asociada a su implementación y la economía de escala en su administración. Esto se debe a que el Estado puede aprovechar la estructura del fisco y administrarlo a un costo marginal más bajo que si aplicara una política de gasto directo (OCDE, 2010; Peláez Longinotti, 2018). Sin embargo, su utilización también trae aparejadas varias problemáticas.

Las medidas que implican gasto tributario son menos visibles y no suelen estar expuestas a análisis de costo-beneficio o revisiones periódicas. Además, su magnitud es más incierta que la de una erogación directa debido a que su monto depende del comportamiento de los beneficiarios de la medida (Crespi et al. 2014) y es más simple introducirlas, ya que no implican diseñar e implementar un programa en sí. Por todo esto el gasto tributario puede ser más susceptible que el presupuestario a responder a presiones de grupos de interés en lugar de atender las necesidades reales (Pelaez, 2018).

Por otro lado, su alcance en tiempo y universo de beneficiarios es más difícil de controlar. Como no siempre cuentan con un monto máximo de beneficios ni con un plazo de caducidad, suelen generar inercia en el gasto. Por otra parte, su funcionamiento favorece la elusión al hacer más compleja la estructura tributaria (Villela et al, 2010).

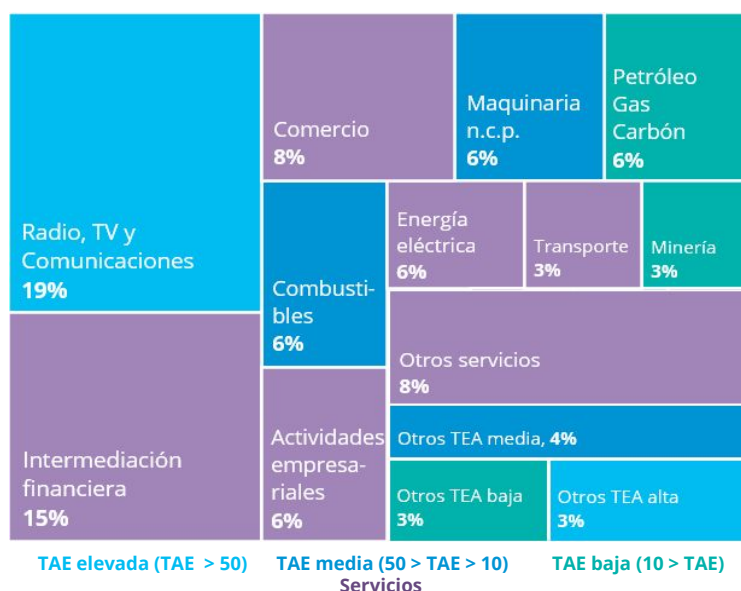
Por último, el gasto tributario puede generar más distorsiones en los incentivos que las que repara. Por ejemplo, cuando los beneficios impositivos se dirigen a empresas por debajo de una cierta facturación. En ese caso, las empresas con facturación cercana al límite tienen incentivos a no crecer para seguir recibiendo el beneficio lo cual va en contra del desarrollo de las empresas que se busca promover.

Todo esto no quiere decir que deba suprimirse completamente el gasto tributario. De hecho, casi todos los países lo utilizan (Trepelkov y Verdi, 2018). Pero sí resalta la necesidad de mejorar el diseño, el seguimiento, la visibilidad y el control sobre este tipo de gasto.

En 2018 el gasto tributario total representó 2,8% del PIB, y lo clasificado como asistencia a sectores productivos fue 1,1%. La mayor parte se destina a los sectores *Radio, TV y comunicaciones*, que recibe un quinto del total, *Intermediación financiera*, *Comercio* y a *Maquinaria n.c.p.* En el Anexo se especifica cómo se asignó cada gasto a los distintos sectores.

GASTO TRIBUTARIO POR SECTORES

En % del gasto tributario asignado a sectores



Fuente: Elaboración propia en base a DNIAF

REFLEXIONES FINALES

Los resultados de la TAE, nos permiten tener una visión más completa de la estructura general de asistencia a sectores productivos y de su composición. Es evidente que hay grandes diferencias entre sectores y, a su vez, distintos tipos de herramientas asistiendo a cada uno.

Las diferencias entre sectores no son necesariamente malas. Algunos sectores pueden requerir menos asistencia hoy para desarrollarse y crecer porque, por ejemplo, se destinan más al mercado externo y no sufren una fuerte presión importadora. Otros en cambio, son menos competitivos internacionalmente pero son importantes por su relevancia en el empleo total. Sin embargo, esas características son dinámicas. Sin una herramienta que permita evaluar cuáles son los principales beneficiarios de la asistencia, no es posible evaluar el resultado de las políticas, mejorarlas, ni adaptarlas a los cambios que muestran los sectores en el tiempo.

Adicionalmente, la TAE y el análisis de sus componentes permiten resaltar algunas problemáticas generales, que impactan a todos o varios de los sectores. Los resultados del análisis remarcan la necesidad de evaluar los altos niveles de protección comercial sobre insumos, dado su impacto en el resto de la economía y particularmente en la competitividad de las empresas. Por otro lado, la preponderancia del gasto tributario, con las problemáticas que puede llevar asociadas, hace que su seguimiento y control sea crucial para maximizar los beneficios y minimizar los costos de la política de asistencia. A su vez, le da mayor importancia a la mejora en el diseño de las herramientas a utilizarse en el futuro.

Por otra parte, la estimación de la TAE para 2018 deja en claro la necesidad de una mejora continua en la disponibilidad y generación de estadísticas sobre los mecanismos de asistencia. Si bien la herramienta logra una cobertura amplia, incluyendo la protección arancelaria y buena parte del gasto presupuestario y tributario, todavía hay elementos importantes a profundizar e incluir. Por el lado de la política comercial, la identificación y cuantificación del impacto sobre cada sector de las medidas no arancelarias, requiere un análisis adicional para poder ser incluido. En el área fiscal, la completa asignación a sectores de la asistencia vía subsidios requiere mayor claridad tanto sobre los montos de asistencia, como del tipo de asistencia y de los mecanismos por los cuales afectan directa o indirectamente a los sectores.

ANEXO

1. Metodología de estimación
2. TPE - Resultados para Brasil

15. METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN

ASPECTOS GENERALES DE LA TAE

La estimación de la TAE en Argentina se desarrolló en base al documento de la Productivity Commission de Australia: *The Measurement of Effective Rates of Assistance in Australia* (Plunkett, Wilson and Argy, 1992). Al igual que en dicho documento, nuestra metodología tiene una base conceptual y luego una aplicación práctica sujeta, principalmente, a la disponibilidad de datos y recursos públicos.

En términos conceptuales, la asistencia puede dividirse en tres tipos: asistencia al producto, a los insumos intermedios y al valor agregado.

La asistencia al producto equivale al aumento en los ingresos brutos de una actividad como resultado de la intervención estatal. Ese incremento en los ingresos se denomina Subsidio Bruto Equivalente (SBE) y resulta de la diferencia entre el Valor de Producción Asistido (VPA) y el Valor de Producción No Asistido (VPNA). El VPA equivale a los ingresos brutos efectivamente logrados con asistencia y el VPNA a los ingresos brutos hipotéticos que resultarían de no asistir la actividad. Un ejemplo de asistencia al producto es el efecto directo de los aranceles.

$$SBE = VPA - VPNA$$

Los insumos intermedios, que forman parte de los costos de producción, también son afectados por las intervenciones estatales. La diferencia entre el Valor Asistido de los Insumos (VAI) y el Valor No Asistido de los Insumos (VNAI) se denomina Impuesto Equivalente sobre los Insumos (IEI). El efecto negativo que recibe una actividad, debido a los aranceles que se aplican a sus insumos se ve reflejado en este tipo de (des)asistencia.

$$IEI = VAI - VNAI$$

La asistencia al valor agregado se constituye por aquellas intervenciones que están específicamente dirigidas a los factores productivos. Se denomina Subsidio a los Factores de Producción (SFP) y equivale al monto equivalente de dinero que se les debería dar a los factores para suplantar la asistencia directa que reciben. Ejemplos de este tipo de asistencia son los subsidios o exenciones impositivas para trabajadores de una determinada actividad. Cabe resaltar que intervenciones de carácter general, como el Impuesto al Valor Agregado, no son consideradas asistencias (o desasistencias).

La combinación de los tres tipos de asistencia resulta en el Subsidio Equivalente Neto (SEN). Equivale al monto con el que debería subsidiarse a los factores productivos de una actividad para que, en ausencia de la estructura actual de asistencia, obtuvieran los mismos retornos que obtienen con ella. Por lo tanto, el SEN también equivale a la diferencia entre el Valor Agregado Asistido (VAA) y el Valor Agregado No Asistido (VANA).

$$SEN = SBE - IEI + SFP$$

$$SEN = VAA - VANA$$

El SEN de una actividad depende tanto de su tamaño como de la tasa de asistencia que recibe. Para tener esto en cuenta, la TAE expresa el SEN como porcentaje del VANA. Esto permite hacer comparaciones de asistencia entre sectores de distintos tamaños y a lo largo del tiempo.

En términos prácticos, la separación más relevante es entre las formas de asistencia que modifican el costo de los insumos y las que no lo hacen. Las herramientas de protección comercial son el claro ejemplo del primer tipo, ya que protegen ciertas actividades mientras que desprotegen a las que utilizan sus productos como insumos. La TAE, y originalmente la TPE, tienen en cuenta el efecto de desasistencia vía insumos utilizando matrices insumo-producto.

16. METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN

ASPECTOS GENERALES DE LA TAE

En el caso de la asistencia fiscal, es menos claro cuándo una herramienta tiene efectos indirectos a través de las estructuras de costos. En términos generales, el efecto indirecto de una intervención debería considerarse cuando la misma modifica el precio del bien asistido y éste es insumo para otra actividad. En la práctica, sólo consideramos el efecto directo de la asistencia fiscal, dada la alta complejidad que hay en definir para este tipo de asistencia si hay un efecto en el precio o no.

El caso más claro donde esta definición metodológica implicaría un sesgo en la estimación es el de subsidios a servicios públicos, como energía y transporte. El objetivo en sí de estos subsidios no es asistir la actividad correspondiente sino a sus consumidores. En el caso de subsidios a Energía eléctrica, contamos con información suficiente para estimar una asignación a los sectores beneficiarios. No así para la parte de combustibles ni tampoco para el caso de transporte.

Para cada sector productivo j , el producto Y_j se obtiene utilizando cantidades fijas de capital y trabajo más la suma de insumos intermedios nacionales e importados,

$$Y_j = f(\alpha_j K_j, \beta_j L_j, a_{i,j} I O_{i,j}) \quad (1)$$

donde α , β , α son respectivamente la productividad del capital, la productividad del trabajo y el coeficiente insumo producto total.

La TPE mide el impacto de la política comercial sobre el Valor Agregado (VA) de un sector productivo, tomando en cuenta el estímulo positivo de la protección directa, y el efecto negativo de la protección a los insumos intermedios utilizados.

$$TPE = \frac{v - v^w}{v^w} \quad (2)$$

Bajo el supuesto de que los precios domésticos para todos los sectores son iguales al precio de paridad de la variedad importada, se obtiene:

$$p_d = p^*(1 + \tau) \quad (3)$$

donde τ es igual al equivalente ad valorem de la protección comercial, la cual puede incluir barreras arancelarias y no arancelarias.

Por su propia definición el VA es igual a la diferencia entre el Valor Bruto de la Producción (VBP) y los Usos Intermedios (IO):

$$VA_j = VBP_j - \sum_i IO_{ij} \quad (4)$$

Dividiendo a la ecuación (4) por el VBP obtenemos el coeficiente v tal que:

$$v_j = \frac{VA_j}{VBP_j} = p_j - \sum_i p_i a_{ij} \quad (5)$$

Ahora es el turno de desarrollar el concepto teórico del valor agregado de libre competencia y aquel bajo protección. El coeficiente v de libre competencia o sin intervención es igual a:

$$v_j^w = p_j^* - \sum_i p_i^* a_{ij}^* \quad (6)$$

Dado v_j^w y bajo el supuesto propuesto en la ecuación (3), el coeficiente VA doméstico VBP en la ecuación (7) es igual a:

$$v_j = p_j^*(1 + \tau_j) - \sum_i p_i^*(1 + \tau_i) a_{ij}^* \quad (7)$$

Asumiendo que todas las tarifas son Nación Más Favorecida (NMF) y no discriminando por socio comercial, una vez que reemplazamos (4) y (5) en (2) obtenemos la TPE para el sector j , la cual es igual a la diferencia entre la protección nominal que goza el producto menos la media ponderada de la tarifa pagada sobre los insumos utilizados.

Prueba:

$$TPE_j = \frac{v_j - v_j^w}{v_j^w} \quad (8)$$

$$TPE_j = \frac{p_j^*(1 + \tau_j) - \sum_i a_{ij}^* p_i^*(1 + \tau_i) - (p_j^* - \sum_i a_{ij}^* p_i^*)}{p_j^* - \sum_i a_{ij}^* p_i^*} \quad (9)$$

$$TPE_j = \frac{p_j^* \tau_j - \sum_i a_{ij}^* p_i^* \tau_i}{p_j^* - \sum_i a_{ij}^* p_i^*} \quad (10)$$

$$TPE_j = \frac{\tau_j - \sum_i a_{ij}^* \frac{p_i^*}{p_j^*} \tau_i}{1 - \sum_i a_{ij}^* \frac{p_i^*}{p_j^*}} \quad (11)$$

Implementación en la práctica

Una de las primeras limitaciones de la fórmula desarrollada previamente es que en la práctica no se observa el valor agregado ni las compras intermedias a precios internacionales, ya que es un concepto puramente teórico. Por tal motivo, el punto de partida son los coeficientes observados en las matriz insumo producto, los cuales se encuentran distorsionados por la política comercial. En este punto, resulta necesario separar a los insumos intermedios en nacionales, v_{ij} e importados, m_{ij} .

$$a_{ij} = d_{ij} + m_{ij} \quad (12)$$

Primero comenzamos con la estimación de los insumos nacionales:

$$d_{ij} = \frac{IO_{ij}^{nac}}{VBP_j} \quad (13)$$

En donde tanto los insumos como el VBP pueden ser expresados en términos de precios por cantidades:

$$d_{ij} = \frac{p_i X_{ij}}{p_j X_j} \quad (14)$$

$$d_{ij} = \frac{p_i^*(1 + \tau_i)}{p_j^*(1 + \tau_j)} d_{ij}^* \quad (15)$$

La primera parte de la fórmula es igual a:

$$\frac{(1 + \tau_j)}{(1 + \tau_i)} d_{ij} = \frac{p_i^*}{p_j^*} d_{ij}^* \quad (16)$$

Ahora debemos realizar el mismo ejercicio para los insumos importados:

$$m_{ij} = \frac{IO_{ij}^{impo}}{VBP_j} \quad (17)$$

Nuevamente los insumos, esta vez importados, y el VBP pueden ser expresados en términos de precios por cantidades:

$$m_{ij} = \frac{M_{ij}}{p_j X_j} \quad (18)$$

En este caso, v_i no entra en la ecuación ya que los impuestos a la importación no están contabilizados dentro del coeficiente técnico m_{ij} .

$$m_{ij} = \frac{p_i^*}{p_j^*(1 + \tau_j)} m_{ij}^* \quad (19)$$

Como resultado, el coeficiente corregido es queda como:

$$(1 + \tau_j)m_{ij} = \frac{p_i^*}{p_j^*} m_{ij}^* \quad (20)$$

Para finalizar, debemos reemplazar el término a $a_{ij}^* \frac{p_i^*}{p_j^*}$ en la ecuación (11):

$$a_{ij}^* \frac{p_i^*}{p_j^*} = \frac{p_i^*}{p_j^*} d_{ij}^* + \frac{p_i^*}{p_j^*} m_{ij}^* \quad (21)$$

$$a_{ij}^* \frac{p_i^*}{p_j^*} = \frac{(1 + \tau_j)}{(1 + \tau_i)} d_{ij} + (1 + \tau_j)m_{ij} \quad (22)$$

METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN

ASISTENCIA FISCAL - GASTO PRESUPUESTARIO

En la primera etapa de clasificación del gasto presupuestario definimos como asistencia fiscal potencial al gasto en Servicios Económicos, según la clasificación del gasto por Finalidad y Función. Del universo de programas de gasto incluidos en esa categoría se definieron como asistencia sólo a las transferencias monetarias corrientes. Esto deja fuera las transferencias de capital y gastos en especie que podrían ser asignados a sectores. Para la estimación utilizamos la información de transferencias devengadas en 2018, por programa y actividad, del eSidif.

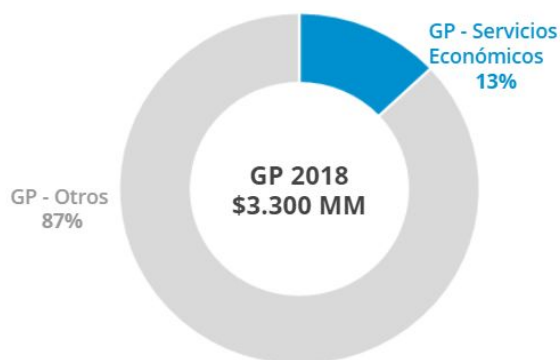
Las transferencias de capital son excluidas dadas las dificultades que existen para cuantificar y comparar el gasto en capital con otros tipos de asistencia. Dado que un gasto de capital será aprovechado por los beneficiarios en un plazo de mayor duración que el año en el que es devengado, es poco comparable con asistencia vía gasto corriente. Por ejemplo, supongamos que existen dos sectores A y B y que asistimos a A con un gasto corriente de 100 unidades monetarias repartidas equitativamente en 10 años (10 por año) y con un gasto de capital de 100 unidades sólo en el año 1 a B. La comparación directa de asistencia en el año 1 concluiría que B fue asistido 10 veces más que A, sesgando claramente el análisis. Para hacer comparables las transferencias debería aplicarse un ajuste, como por ejemplo contabilizar como asistencia sólo la amortización anual del gasto en capital. Dada la diversidad de los sectores y de los tipos de gastos, efectuar este u otro ajuste similar es una tarea que escapa a los alcances de este trabajo.

Los gastos en especie que podrían ser asignados a un sector también se excluyen por la imposibilidad de valuarlos correctamente. El valor monetario que debe asignarse a una asistencia en especie no es obvio. Podría valuarse con el costo afrontado por el Estado, con el beneficio percibido por los privados (de difícil cuantificación) u otras alternativas.

Una vez definido el universo considerado como asistencia presupuestaria, el componente principal es el de subsidios a energía y transporte. Como ya se adelantó, asignar ese tipo de asistencia a los sectores beneficiarios directos sesgaría la estimación. Lo correcto es estimar cuáles son los sectores que indirectamente se benefician de tarifas subsidiadas en los servicios que utilizan como insumos. Esto implica contar con información específica sobre la estructura de costos de las empresas, o más específicamente, sobre su consumo de servicios públicos. Nuestro análisis se limita al caso particular de la energía eléctrica donde contamos con mayor cantidad de datos.

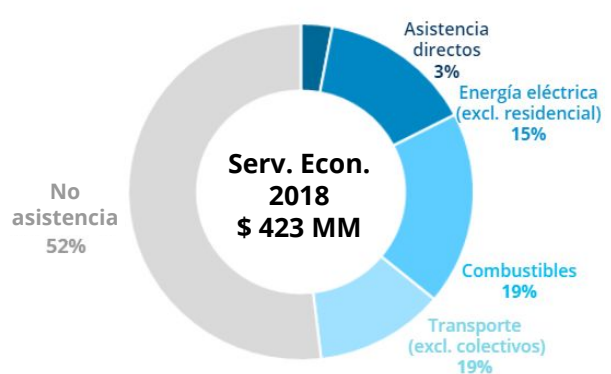
GASTO PRESUPUESTARIO - FINALIDAD Y FUNCIÓN

En % del total de GP



G. PRESUPUESTARIO - UNIVERSO DE ASISTENCIA

En % del total de GP



Fuente: Elaboración propia

METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN

ASISTENCIA FISCAL - GASTO PRESUPUESTARIO

El subsidio a la energía eléctrica representa un 31% del gasto presupuestario definido como asistencia. Para la estimación se construyeron ponderadores de consumo por actividad a partir de la información de consumo por empresa. Luego se ajustaron dichos ponderadores según el ratio de consumo eléctrico industrial y comercial sobre el total (que incluye usuarios residenciales). Finalmente, la asistencia en términos de transferencias corrientes a CAMMESA se distribuyó entre las actividades utilizando los ponderadores construidos.

Se trata de una primera estimación para este tipo de asistencia y, como tal, deja de lado algunas cuestiones específicas que podrían modificar los resultados. La desregulación en los contratos de los grandes usuarios sobre la segunda mitad de 2018, la existencia de usuarios que pagan precio pleno de la energía y los subsidios a empresas ultra-intensivas y electro-intensivas, son factores no considerados en esta asignación sectorial de subsidios a energía eléctrica.

En el caso del gasto en transporte, si bien no fue posible asignar sectorialmente el subsidio, sí se excluyó la porción asociada a subsidios a colectivos. Dado que este tipo de subsidios afecta a los consumidores y no a las empresas productivas, no se lo consideró como asistencia, del mismo modo que los subsidios al consumo residencial de energía eléctrica.

Para el resto de los programas de gasto la asignación por sectores fue mayormente realizable en base a las descripciones de los programas, disponibles en los Fascículos de Jurisdicción - Entidad del Presupuesto 2018. El caso principal donde esta fuente de información no fue suficiente es el de gastos presupuestarios orientados a PyMes. En este tipo de programas la granularidad de las empresas implica que los gastos se distribuyen en un gran número de sectores, por lo que la asignación se realizó en base a información aportada por las áreas responsables.

METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN

ASISTENCIA FISCAL - GASTO TRIBUTARIO

Partimos del informe de Gasto Tributario de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (DNIAF). El gasto tributario se divide tradicionalmente en gasto normativo y gasto en regímenes de promoción. Este último fue clasificado enteramente como asistencia a sectores productivos, dado que se compone justamente de regímenes de promoción de la producción de ciertas actividades o zonas geográficas. El gasto normativo, que está incorporado en las leyes de los impuestos, fue clasificado como asistencia en un 25%. Esto resultó en que el 45% del gasto tributario estimado en el informe se clasificara como asistencia a sectores productivos.

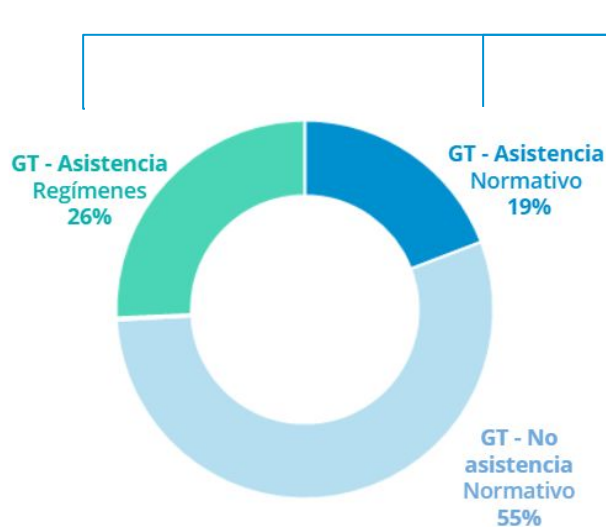
Los gastos normativos excluidos son los asociados al IVA, impuesto a combustibles, impuesto interno a bebidas, bienes personales, ganancias de judiciales y ganancias sobre intereses de préstamos hipotecarios.

No incluimos las exenciones a bienes personales y ganancias de judiciales porque no están apuntadas al sector productivo. En el caso de IVA, impuesto a combustibles e impuesto internos a bebidas, las exenciones se excluyen dado que afectan tanto a los bienes nacionales como importados. Esto lleva a que la competencia contra el precio de importación no sea modificada por la exención y es por eso que no se considera como asistencia.

Después de haber seleccionado el universo de gastos tributarios a ser considerados como asistencia a sectores productivos se procede a asignarlos. La metodología aplicada responde a las necesidades y la disponibilidad de información de cada caso. En los casos más sencillos, la propia definición del régimen define el sector al que afecta, mientras que en otros es necesario valerse de información adicional y proxys para estimar la asignación. Los principales gastos asignables son el régimen de Tierra del Fuego (25% del gasto tributario asignable), las exenciones a contribuciones patronales (24%) y las exenciones a ganancias de asociaciones civiles (11%).

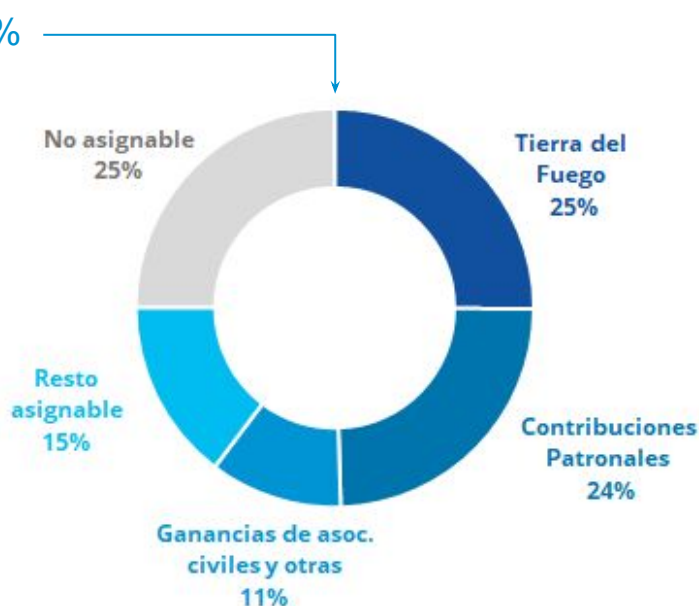
GASTO TRIBUTARIO - UNIVERSO DE ASISTENCIA

En % del total de GT



GASTO TRIBUTARIO - UNIVERSO ASIGNABLE

En % del GT clasificado como asistencia a sectores



METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN

DETALLE DE ASIGNACIÓN SECTORIAL DEL GASTO TRIBUTARIO

- **Régimen de Tierra del Fuego**

Liberación IVA compras y ventas: el régimen de promoción exime del pago del IVA a las compras que la isla realiza al Territorio Nacional Continental (TNC) y a las ventas que desde la isla se efectúan hacia el TNC. Por otro lado, la adquisición de mercaderías y servicios dentro de la isla posee exención total de impuestos nacionales. Esta exención se excluye de la clasificación por sectores, entendiendo que es un beneficio que afecta a los consumidores de la provincia y no a sectores productivos particulares. Por ende, el primer paso para la clasificación es tomar sólo el porcentaje que surge de calcular el ratio de ventas que la isla realiza al TNC sobre el total de las compras y ventas con el TNC. Luego, aplicar ese ratio sobre el monto total que presenta el informe de gasto tributario. Finalmente, la distribución sectorial considera la participación que tuvo cada sector en las ventas que la isla realizó al TNC en 2018.

Exención de Impuesto a las Ganancias: se exceptúa de ganancias a las operaciones de ventas en la isla, las exportaciones y las ventas al TNC de las empresas acogidas en el régimen. Tomamos como proxy de las ganancias la suma del valor bruto de producción (VBP) de las ventas de la isla al TNC y las exportaciones de la provincia. La participación de cada sector en la suma de esas dos variables se utiliza como coeficiente para distribuir este gasto tributario. Cabe mencionar que este método puede generar un sesgo en los casos en que algunos sectores hayan obtenido más ganancias que otros en relación a sus ventas.

Exención Derechos de Importación: En el cálculo se consideran las importaciones por las aduanas de Río Grande y Ushuaia, valor CIF, a nivel SIM, mensual, para el año 2018, separadas por origen intrazona (Mercosur) y extrazona. Luego se aplica el arancel correspondiente según el caso para calcular un “monto teórico” de recaudación. Según la participación de cada sector en ese monto teórico se construyen coeficientes con los que se distribuye el gasto tributario informado.

Alícuota reducida en Impuestos Internos sobre productos electrónicos: se utilizan las ventas de la isla al TNC para distribuir el gasto entre “Fabricación de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones” y “Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p.”, que son los dos sectores asociados a productos electrónicos.

- **Contribuciones Patronales**

Existen tres tipos de exenciones asociadas a las contribuciones: tasas diferenciales por zona geográfica, reducción del 50% para microempleadores y reducción por trabajadores adicionales. La clasificación por sectores sólo asignó la primera, que representa el 89% del total.

La asignación sectorial en este caso se realizó a partir de datos de salario y empleo por actividad, zona geográfica y provincia. Primero, se agregaron las tasas diferenciales regionales a nivel provincial, ponderando por las masas salariales de las distintas zonas. Luego, se construyeron tasas a nivel de actividad ponderando las tasas provinciales por la masa salarial de cada actividad en cada provincia. Se calculó la exención teórica por actividad y, a partir de ella, coeficientes que reflejan la participación de cada una en el total. Finalmente, estos coeficientes se aplicaron sobre el dato de gasto tributario publicado en el informe de DNIAF.

METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN

DETALLE DE ASIGNACIÓN SECTORIAL DEL GASTO TRIBUTARIO

- **Reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional**

Este régimen alcanza un universo de 738 posiciones NCM, según el Decreto 593/17. A partir de dichas posiciones se asignó el gasto a los sectores "Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p" y "Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión". Para clasificar entre esos dos, se pondera por VBP a nivel nacional.

- **Régimen de fomento del uso de fuentes renovables de energía**

El régimen declara de interés nacional la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energía renovables con destino a la prestación de servicio público como así también la investigación para el desarrollo tecnológico y fabricación de equipos con esa finalidad. Por ende se aplica completamente a "Generación, captación y distribución de energía eléctrica".

- **Regímenes unisectoriales**

Fueron asignados unisectorialmente los regímenes de promoción de la actividad minera, de la industria del software, autopartista, de inversiones para bosques cultivados y de fomento de producción y uso de biocombustibles. Así como también la exención a ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas, que se asigna directamente al sector *Intermediación financiera*.

- **Fuera de la asignación sectorial**

Por último, queda sin asignación un subgrupo de gastos tributarios que representan el 25% del universo definido como asistencia. La información disponible no fue suficiente para asignar sectorialmente gastos que tienen un alto grado de transversalidad. El más importante es el régimen de fortalecimiento de MiPyMes. Otros casos son el régimen de promoción de SGRs, los regímenes de promoción industrial y no industrial, las deducciones adicionales de ganancias para empleados de Patagonia y las deducciones a contribuciones patronales para microempleadores o por trabajadores adicionales.

25. **TASA DE PROTECCIÓN EFECTIVA**
RESULTADOS PARA BRASIL

La TPE brasilera es una referencia importante para Argentina, ya que ambos países comparten el AEC, por lo que tienen una estructura de protección arancelaria similar.

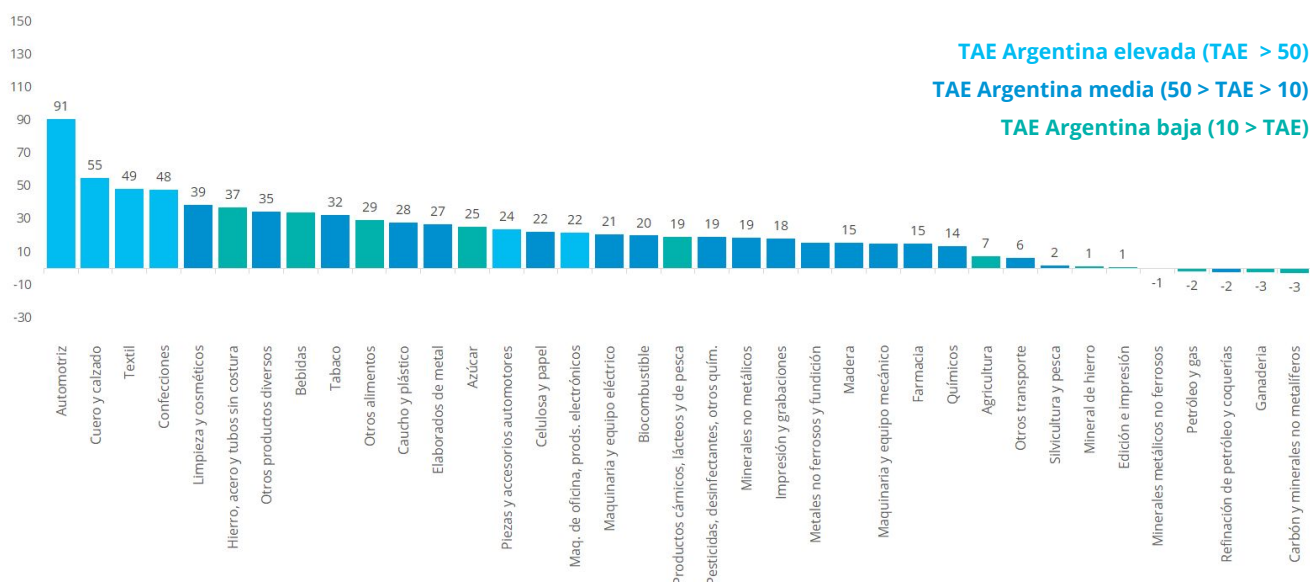
Argentina y Brasil comparten el AEC por lo que su estructura de protección arancelaria es similar. Sin embargo, la TPE considera los aranceles en combinación con la estructura productiva del país -a través de la MIP. Siguiendo los resultados de Bloch y Soares (2018) podemos ver que sus resultados no difirieron en gran medida de los que resultan para Argentina.

Los rasgos generales son compartidos entre Brasil y Argentina. Alta protección en el sector automotriz junto con textiles, confecciones y cuero y calzado. Luego, una protección intermedia para los productos industriales como químicos y metales y maquinaria. Finalmente, una protección baja para el sector primario.

Una de las principales diferencias es la TPE positiva que muestran los sectores de alimentos elaborados y bebidas. Esto en buena medida se asocia a los derechos de exportación presentes en el caso argentino.

TASA DE PROTECCIÓN EFECTIVA: BRASIL

En % del VA. 2015.



Fuente: Elaboración propia en base a IPEA

Nota: Los sectores utilizados para la TPE de Brasil no coinciden perfectamente con los utilizados en la TAE Argentina. Por ende, la clasificación de colores que presenta este gráfico es aproximada y es útil para observar la estructura general, no así sectores particulares.

REFERENCIAS

- Balassa, B. (1965). Tariff protection in industrial countries: An evaluation. *Journal of Political Economy*, 73(6), 573-594.
- Balassa, Bela. 1971. The structure of protection in developing countries (English). Baltimore and London: The Johns Hopkins Press.
- Bloch y Soares (2018). Proteção efetiva no Brasil: 2000 a 2015. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Brasil.
- Corden, W. (1971). The Theory of Protection. Oxford University Press. Oxford, Clarendon Press, 1971, XIII p. 263 p.
- Corden, W. (1985). Protection, Growth and Trade: Essays in International Economics, chapter Effective Protection Revisited. Oxford: Basil Blackwell.
- Crespi, G, Fernández-Arias, E. y Stein, E. (2014). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (2010). Tax Expenditures in OECD Countries. Viena, Austria.
- Plunkett, Wilson and Argy (1992). The Measurement of Effective Rates of Assistance in Australia. Productivity Commission, Belconnen, Australia.
- Peláez Longinotti, F. (2018). Panorama de los Gastos Tributarios en América Latina: principales estadísticas de la Base de Datos del CIAT. Centro Inter-americano de Administraciones Tributarias (CIAT), Panamá, República de Panamá.
- Ponzetto, Giacomo A. M. (2011). Heterogeneous Information and Trade Policy. CEPR Discussion Papers 8726, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Trepelkov, A., Verdi, M. (2018). Diseño y Evaluación de Incentivos Tributarios en Países en Desarrollo. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos.
- Villela, L., Lemgruber, A. y Jorratt, M. (2010). Gastos Tributarios: la reforma pendiente. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.



Ministerio de Hacienda Presidencia de la Nación

Coordinación del informe

Lic. Bruno Filomía

Equipo de trabajo

Lic. Yamila Méndez

Lic. Luciana Storti

Lic. Lucía Canitrot

Lic. Hernán Costa Vila

Lic. Marcelo Damore

Integrantes del equipo de trabajo de la Subsecretaría de Programación Microeconómica de la Secretaría de Política Económica.

Se agradecen los valiosos aportes realizados por la Secretaría de Transformación Productiva del Ministerio de Producción y Trabajo y en particular a Santiago Capobianco, eximiéndoles de responsabilidad de los contenidos del informe.