

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

LICENCIATURA EN ECONOMÍA
SEMINARIO DE INTEGRACIÓN Y APLICACIÓN
TRABAJO FINAL

Políticas fiscales:

Tributación, federalismo fiscal, planificación y promoción del desarrollo

“ANÁLISIS COMPARATIVO DEL RÉGIMEN DE PROMOCIÓN
INDUSTRIAL DE TIERRA DEL FUEGO: RESULTADOS PRESENTES,
OBJETIVOS FUTUROS”

Helman Nicolás

(Legajo: H-1002/2)

DOCENTE A CARGO DE LA COMISIÓN: Ventura, Fernando

2° Cuatrimestre 2022

Resumen

Este trabajo analiza el Régimen de Promoción Industrial de Tierra del Fuego, revisando si es compatible con un análisis de política industrial como también de promoción industrial nacional y regional. Se utiliza un marco teórico enfocado en las estrategias de desarrollo local, políticas de incentivos y promoción a la inversión, como también definiciones que hacen referencia a la intensidad tecnológica de sectores industriales. El régimen fueguino tiene, muchas veces, una mirada en espejo con el régimen promocional establecido en Manaus, Brasil, es por esto que se relevan indicadores susceptibles de ser comparados en ambos regímenes, como son sus esquemas tributarios e institucionales, seguidos por indicadores económicos, intentando comprender si aplicar políticas similares llevan o no a resultados divergentes. Se plantean modificaciones normativas e institucionales para, en términos concretos, incentivar un aumento de productividad, tecnificación y valor agregado en el sector productivo beneficiario del régimen, como también para lograr paulatinamente una menor dependencia de factores ajenos a la propia capacidad productiva de los agentes intervinientes en la región, todo esto teniendo en cuenta la coyuntura y las posibilidades reales de cambio, alineando muchas iniciativas y políticas a su par brasilero.

Abstract

This work analyzes the Industrial Promotion Regime of Tierra del Fuego, reviewing whether it is compatible with an analysis of industrial policy as well as national and regional industrial promotion. A theoretical framework is used focused on local development strategies, incentive policies and investment promotion, as well as definitions that refer to the technological intensity of industrial sectors. The Fuegian regimen often has a mirror image of the promotional regimen established in Manaus, Brazil, which is why there are relevant indicators that can be compared in both regimes, such as their tax and institutional schemes, followed by economic indicators, trying to understand whether or not applying similar policies lead to divergent results. Regulatory and institutional modifications are proposed to, in concrete terms, encourage an increase in productivity, technology and added value in the productive sector that is a beneficiary of the regime, as well as to gradually achieve less dependence on factors outside the productive capacity of the intervening agents in the region, all this taking into account the situation and the real possibilities of change, aligning many initiatives and policies with its Brazilian counterpart.

1. Introducción

La política industrial argentina se ha apoyado desde sus orígenes en la aplicación simultánea de dos estrategias: la protección del mercado local y la promoción industrial basada en desgravaciones impositivas (FIEL, 1993). En relación con el segundo punto, desde hace por lo menos medio siglo la implementación de regímenes de promoción industrial en Argentina como política de descentralización productiva viene llevándose a cabo. En contextos de asimetrías territoriales y con la necesidad de incentivar la promoción de inversiones en sectores específicamente industriales estos regímenes tomaron la posta e intentaron reemplazar la incapacidad de financiamiento y de provisión constante de recursos de algunos sectores modificando los incentivos deliberadamente. El régimen general de promoción tenía como objetivo alentar, justamente, el desarrollo regional, para lograr un mayor equilibrio económico con la instalación de industrias en el interior del país, principalmente en áreas de frontera (FIEL, 1993).

“La injusticia percibida de las disparidades regionales en el ingreso per cápita y los niveles de desarrollo han llevado a los gobiernos de muchos países a implementar políticas destinadas a estimular el empleo en regiones desfavorecidas” (Massacane y Sawyers, 2001, p.106). Como resaltan Sawers y Massacane (2001), cuando las políticas de desarrollo regional se pusieron de moda durante las décadas del 50 y 60, generalmente se suponía que desarrollo e industrialización eran más o menos sinónimos, por eso no debía sorprender que las políticas de desarrollo regional estuvieran enfocadas en el crecimiento de la producción manufacturera. En Argentina la legislación promocional ha tendido a convertirse en uno de los principales instrumentos de la política industrial. Dichas políticas han sido marcadas por su inestabilidad temporal, como también por la variabilidad y/o inexistencia de objetivos claros y precisos de mediano y largo plazo, por su escasa agresividad y reducida influencia sobre el patrón de desenvolvimiento del sector (CEPAL, 1986).

El desarrollo de una de las políticas de promoción más importantes del país (tanto en duración como en monto de beneficios) ha surgido con el objetivo primordial de poblar la zona más austral de la Argentina. Tierra del Fuego ha sido y sigue siendo destino de un conjunto de políticas de promoción que involucran principalmente al sector industrial y a la actividad económica de la región en general, desde la década de los setenta, con gran influencia sobre la misma y sobre la economía regional en su conjunto. Este caso tiene alta relevancia por ser una de las herramientas con más duración en la historia del país y que aún tiene una gran influencia sobre el territorio en el que se encuentra vigente (Romano et al., 2018). Desde un punto de vista estratégico, y con justificadas razones geopolíticas, se apuntó a generar un empuje amplio a la actividad económica para reafirmar la soberanía nacional en ese territorio, que estaba completamente despoblado y con intensas disputas, específicamente a fines de la década de los setenta y comienzo de los ochenta. Se estableció en 1972, con tan solo 16.000 habitantes en toda la provincia, con las actividades laneras y forestales de la isla en serios problemas. En el comienzo, se dio un dinámico crecimiento de la industria que se centró en el ensamblaje de aparatos electrónicos, específicamente televisores a color, subsidiando estos procesos productivos a través de exenciones de IVA, impuesto a la renta y contribuciones a la seguridad social, sumado a un alto arancel en protección a la industria naciente. Como si fuera poco, hasta 1983 la provincia tenía autoridad de aprobar proyectos que luego estarían exentos de impuestos nacionales (Massacane y Sawyers, 2001).

Dadas estas circunstancias es relevante analizar indicadores socioeconómicos y antecedentes históricos para realizar comparaciones interregionales, tratando de obtener respuestas en torno a los efectos ocurridos en el territorio fueguino, interpretando si estos

fueron congruentes con los objetivos buscados desde la creación del mismo; e incluso si la situación a la que se llegó, óptima o subóptima, tenga capacidad a futuro (al menos con la prórroga hasta el 2038) de modificar su estructura, la cual suele ser carente de sofisticación y con escasa intensidad tecnológica en sus bienes, muchas veces generando un magro valor agregado y a su vez una dependencia constante de los beneficios impositivos. Es, por tanto, imperante diagnosticar la realidad productiva local de la provincia de Tierra del Fuego en base principalmente a resultados y contemplando sus capacidades locales.

Lo que ocurre en Tierra del Fuego no es el único caso de estas características, el estudio de caso de la Zona Franca de Manaus (ZFM) como comparación en términos de aplicabilidad, objetivos y resultados es un buen ejemplo para tratar de dilucidar el desenvolvimiento económico y social de ambas zonas, situadas geográficamente en lugares distantes de las grandes urbes, poco accesibles mediante las vías de transporte tradicionales y con carencias para generar un desenvolvimiento económico acorde. Desde el vamos, con el fundamento inicial de aplicar regímenes económicos diferenciales para promover un crecimiento poblacional y del empleo en la zona, tanto el Régimen de Promoción Industrial de Tierra del Fuego como la Zona Franca de Manaus, la cuales poseen similitudes y diferencias marcadas, lograron su cometido en estos puntos. El asunto pasa por si el mero justificativo poblacional y de empleo en términos teóricos y con posterior contrastación empírica son lo suficientemente fuertes como para sostener en su totalidad un régimen de estas dimensiones y características. La normativa argentina justifica las sucesivas prórrogas del régimen, entre otras cosas, por la propia extensión del régimen brasileiro, por tanto, se identifica un seguimiento mutuo, una especie de inspiración e interrelación que invita al análisis.

El objetivo es, entonces, lograr entender si el camino recorrido y por recorrer de esta política industrial regional posee fundamentos teóricos y reales para darle un justificativo robusto a la continuación del mismo, donde eventualmente puede existir una respuesta difusa, con modificaciones del actual andar para tratar de impulsar políticas que potencien las capacidades del mismo y apacigüen sus debilidades. La coyuntura puede ayudar a conformar ideas para lograr un avance normativo.

Primero se detalla el marco teórico relacionado principalmente a políticas de promoción industrial nacional y regional, para luego contemplar el encuadre normativo y concreto del régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego, a su vez, comparándolo con indicadores representativos y susceptibles de comparación con la Zona Franca de Manaus en Brasil, como son sus esquemas tributarios e institucionales y mediante indicadores económicos, como el flujo y la balanza comercial, también la participación en el valor agregado de los distintos rubros industriales pertenecientes a ambas zonas. Finalmente, se detallan modificaciones posibles al estado actual de las cosas, tomando como puntapié inicial la creación del Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva (FAMP) en la última prórroga del régimen hasta 2023.

2. Marco Teórico

La capacidad y perspectivas de la acumulación y formación de capital en la industria, e incluso su perfil sectorial y su inserción en el plano internacional, están delimitados por la articulación del conjunto de instrumentos de la política industrial (CEPAL, 1986), siendo una política industrial “una política que de modo deliberado favorece industrias o sectores desafiando las señales de mercado y que ejerce efectos frecuentes en la eficiencia y la productividad de las industrias seleccionadas, así como del conjunto de la economía” (Chang 1993, citado por Lavarello, 2017, p.58). La articulación de ese complejo conjunto de instrumentos adquiere particular significación en procesos de industrialización tardía, donde difícilmente se alojen determinadas industrias sin incentivos específicos que alienten la llegada

de capitales hacia el sector y las orienten según prioridades estratégicas preestablecidas de antemano.

“El desarrollo industrial depende así tanto de la capacidad que revela el Estado para formular y aplicar las medidas que en determinado contexto global se adecúen mejor a las pautas de comportamiento de los inversores, como de la oportunidad, intensidad y duración con que se apliquen y, en consecuencia, de la magnitud de su efecto agregado en términos de la potencial tasa de retorno que suponen y de su relación con la correspondiente a las restantes actividades económicas” (CEPAL, 1986, p.2).

Para algunos autores, es el Estado el motor de las innovaciones y del cambio tecnológico si no lo es desde lo productivo directamente (Mazzucato 2015, citado por Gahn y Gardiner, 2016), mientras que para otros el Estado es el que tiene la capacidad de marcar el sendero a través de reglas claras (Hausmann y Rodrik, 2003). La política industrial tradicional en general no concebía intervenciones estatales de este estilo porque se traducen en una asignación ineficiente de los recursos, la industrialización iría en contra de la provisión de materias primas, como es el caso de Argentina, la cual posee una ventaja comparativa. La visión estructuralista, por su parte, plantea un objetivo de crecimiento del producto consistente con el balance externo, y para esto debe plantearse la existencia de una Política Industrial, siendo definida en este caso como “un conjunto de acciones selectivas orientadas a cambiar la estructura productiva de manera tal de alcanzar altas tasas de crecimiento del producto compatibles con la balanza de pagos” (Gahn y Gardiner, 2016)

Gahn y Gardiner¹ (2016) plantean la existencia de dos puntos de vista sobre las políticas industriales, por un lado, la existencia de fallas de mercado justificaría la intervención estatal como solución al problema, siendo esta una visión más tradicional, y por el otro una intervención más profunda creando una política industrial que apunte hacia la modificación de la estructura productiva utilizando políticas de promoción para ciertos sectores que generen una expansión de la actividad. En el contexto de la aparición de políticas industriales regionales Alburquerque detalla:

“comenzó a cobrar importancia la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local como formas de ajuste productivo flexibles en el territorio, en el sentido que no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y la localización en grandes ciudades, sino que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de construir un “entorno” institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales” (Alburquerque, 2004, p.5).

Continuando con este punto, sin la existencia de objetivos extraeconómicos, es pertinente contemplar la siguiente consideración:

“desde una perspectiva del mercado como mecanismo exclusivo de asignación de recursos, las condiciones de viabilidad económica de una región están determinadas por la existencia de una ventaja absoluta en la dotación de algún factor productivo en relación con el resto de las regiones del país, y que dicha dotación de factores se corresponda a nivel tecnológico con un sector donde dicha economía presenta ventajas comparativas dentro de la división internacional del trabajo, determinando lo que se denomina eficiencia estática, sujeta a los recursos y la tecnología disponibles” (Olivera 1970, Citado por Bekerman y Dulcich, 2015, p.3).

En la elección por políticas de incentivos, los gobiernos deben encontrar cierto balance

¹ Santiago Gahn y Mauro Gardiner, economistas argentinos, han realizado diversos estudios sobre política industrial con enfoques en el valor agregado y la intensidad tecnológica.

entre los potenciales beneficios:

- Mayores ingresos por una posible mayor inversión;
- en términos sociales, tales como mayor nivel de empleo y externalidades positivas gracias al aumento de la inversión;
y costos,
- pérdidas de ingresos por inversiones que hubieran sido realizadas sin los incentivos aplicados;
- costos indirectos tales como distorsiones económicas y administrativas (James, 2013).

Para los incentivos fiscales, un incentivo a la inversión es beneficioso si la sumatoria de los primeros dos puntos son relativamente mayores a los últimos dos. En otras palabras, dice James, “bajar impuestos para un sector específico puede inducir inversiones de capital que incrementen el ingreso para el sector y genere beneficios sociales, pero a su vez reduce el ingreso del gobierno e impone costos indirectos en la economía” (James, 2013, p.9). A su vez James resalta:

“Los incentivos a la inversión son ventajas económicas medibles que los gobiernos brindan a empresas específicas o grupos de empresas, con el objetivo de orientar la inversión hacia sectores o regiones favorecidos o de influir en el carácter de tales inversiones. Los beneficios pueden ser fiscales (como en el caso de las concesiones fiscales) o no fiscales (como en el caso de subvenciones, préstamos o descuentos para apoyar el desarrollo empresarial o mejorar la competitividad)” (James, 2013, p.1).

Un enfoque efectivo para plantear la existencia de promoción a la inversión se debe basar en ciertos puntos:

- Desarrollo de un sistema legal consistente, para generar estabilidad jurídica, como también en la economía de un país y a su vez en su sociedad. Un régimen jurídico adecuado y su correcta aplicación generará mayor confianza, credibilidad y por lo tanto dará mayores y mejores incentivos a la inversión (JICA, 2004)².
- La provisión de Infraestructura Económica, tanto infraestructura física (transporte, energía, telecomunicaciones) como mejoras institucionales (normativas, derechos de propiedad, mejores estadísticas) son claves para generar una mejora en la eficiencia agregada en el proceso de las actividades y crear un clima óptimo para las inversiones (JICA, 2004).
- Creación de un entorno empresarial sólido para las industrias domésticas, ya que estas son actores importantes en la promoción del comercio y en la recepción de inversiones. El apoyo a las actividades empresariales, como puede ser el caso de la promoción industrial, requiere la generación y establecimiento de instituciones apropiadas (JICA, 2004).
- Desarrollo de Recursos Humanos, ya que la existencia de mano de obra capacitada es clave para promover un crecimiento de la inversión, de la industria y del comercio. Las actividades empresariales que se rigen por leyes y la correcta ejecución de los procesos administrativos contribuyen a la base del clima de inversión de la región y conducen a una mejora de la competitividad industrial de la misma (JICA, 2004).

Usualmente para tratar de comprender el desarrollo de ciertos sectores se trata

² Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.

de encasillarlos dentro de categorías en relación con su capacidad de innovación como también a su intensidad tecnológica. Un indicador muy utilizado con estos fines es el Índice de Intensidad Tecnológica, que tal como describe Hatzichronoglou (1997) “Para poder analizar el impacto de la tecnología en el desempeño industrial, es importante poder identificar aquellas industrias y productos que requieren más tecnología, a través de criterios que permitan la construcción de clasificaciones internacionales especiales armonizadas”. Existen dos categorías de este índice:

- Intensidad tecnológica directa o enfoque sectorial: Se calcula como el ratio de los gastos realizados en I+D sobre la producción por cada sector industrial. Se intenta medir el esfuerzo de las industrias en llevar a cabo actividades de innovación, a medida que crece este indicador se entiende el esfuerzo relativo mayor por intentar innovar de la industria (Hatzichronoglou, 1997).
- Intensidad tecnológica indirecta o enfoque de producto: Define el contenido tecnológico dentro de un producto, calculado como el ratio en I+D sobre ventas totales. Es complementario al indicador directo y sirve principalmente para comparar flujos de comercio internacional (Hatzichronoglou, 1997).

El indicador de intensidad tecnológica directa permite clasificar los diferentes sectores industriales en cuatro grandes categorías, los cuales Loschky (2010) actualiza del mismo Hatzichronoglou, por lo tanto, cada industria presenta un I+D en relación con su producción que lo encasilla dentro de estas:

- Industrias de Alta Tecnología: Entre 15% y 9% de I+D sobre producción total.
- Industrias de Media-Alta Tecnología: Entre 3% y 6% de I+D sobre producción total.
- Industrias de Media-Baja Tecnología: Entre 1% y 3% de I+D sobre producción total.
- Industrias de Baja Tecnología: Menos de 1% de I+D sobre producción total. (Loschky,2010).

A su vez, a través de la intensidad indirecta, se clasifican los productos dentro de las mismas categorías. Ambas clasificaciones se complementan de manera que los productos con intensidad tecnológica alta son producidos por los sectores de Alta Tecnología (Hatzichronoglou, 1997).

3. Desarrollo

El marco normativo explícito que encuadra la realidad productiva de Tierra del Fuego es efectivamente una política industrial regional ya que, de manera intencionada, se han redireccionado fondos (mejor dicho, se han resignado de recaudar) con el objetivo expreso de acelerar el proceso de disminución de desigualdades económicas relativas en Tierra del Fuego (Ley N°19640, 1972). Esto va de la mano con las características de una estrategia de desarrollo local efectivamente aplicada, ya que a partir de su creación paulatinamente se fue descongestionando la producción manufacturera, principalmente electrónica, de las cercanías de las grandes urbes argentinas, generando un nuevo entorno fértil para un tipo de inversiones antes inexistentes allí que implicó un crecimiento exponencial en muchos indicadores económicos y sociales de la provincia.

Para analizar este régimen se debe contemplar que toda interpretación sobre su efectividad y lo que hubiera sucedido de no haber existido puede caer en un contrafáctico. Con más de 50 años desde su creación están establecidos muchos sectores productivos y con ellos costos hundidos, como también un nivel poblacional que con el pasar de los años se volvió

estructuralmente alto y que independientemente de la situación futura del régimen no puede reducirse en grandes porcentajes, ya que no es algo realmente flexible por lo menos en el corto plazo.

Juan Ignacio García³, actual secretario de Industria y Promoción Económica de Tierra del Fuego, considera que el régimen no es una política industrial, debido a que cuando se analiza al mismo desde una perspectiva fiscal es criticable. Es que, contemplando la definición de política industrial, el régimen se adecuaría a la misma solo entre comillas, no ajustándose a los requerimientos que necesitaría tener una, porque estas políticas industriales no generan las capacidades para el auto sostenimiento de las empresas, porque estos sectores necesitan permanentemente estas exenciones y beneficios fiscales. Ante las repetidas consultas sobre la incapacidad de autosostenibilidad de ciertos sectores, desde la autoridad de aplicación se considera que nunca se planteó explícita ni implícitamente que logren serlo (García, 2023).

Las terminales electrónicas de Tierra del Fuego como Mirgor o Newsan, entre otras, se insertan en las cadenas globales de valor como Electronics Manufacturing Services (EMS⁴), ya sea bajo contrato con alguna Original Equipment Manufacturer (OEM⁵) o bajo la producción bajo licencia de marcas globales a cambio de un fee. Aunque existen aquellas empresas que producen bajo marcas propias como Noblex (Newsan) o BGH e incluso existe una radicación de las propias OEM en el territorio, siendo un caso el de Philips. La última situación que se puede dar, y que quizás sea la más interesante, se da cuando empresas desarrollan componentes electrónicos con sistemas embebidos⁶ en forma integrada con capacidades desarrolladas en el resto del país, siendo estos microcontroladores diseñados para realizar algunas tareas específicas, incorporando entonces, cierta intensidad tecnológica y valor agregado en base a sus capacidades productivas.

Sacando de lado los exitosos efectos económicos y sociales a costa de las exenciones fiscales, la idea es adentrarse en el entramado productivo contemplando si estos efectos positivos justifican la existencia presente y futura de los beneficios fiscales que poseen. Se debe hacer foco en el subrégimen industrial ya que es el esquema de promoción económica que regula la entrada al territorio continental los productos fabricados en la provincia (Fundar, 2023), este es el conjunto de incentivos que explica la configuración productiva actual y la fuente principal del esfuerzo fiscal que implica el régimen (Fundar, 2023).

Ya desde mediados de la década de los 80 se hacía hincapié en los incentivos fiscales del régimen, como marcaba Schvarzer (1987), este sistema desalienta la integración productiva, la desgravación del IVA, en especial, al ser asignada tanto para la compra como para la venta de bienes, no genera incentivos para avanzar en la producción hacia atrás. Quedando esto en un mero proceso de importación y "ensamblaje". Más aún, con respecto al proceso de exportación de los productos elaborados, "parece muy difícil que esas empresas exporten debido tanto a sus desventajas de localización frente al resto del mundo como al mayor costo relativo de la mano de obra local" (CEPAL 1985, Citado por Schvarzer, 1987:45), al menos la situación desventajosa de la localización al día de hoy se mantiene idéntica.

³ García, J. I., comunicación personal, 19 de Julio de 2023.

⁴ Electronics Manufacturing Services. Se le llama EMS a aquellas empresas proveen una gama de servicios que incluyen desde el montaje de circuitos impresos hasta el ensamblado y prueba final de producto a los fabricantes de productos originales, OEM (Original Equipment Manufacturer).

⁵ Original Equipment Manufacturer. Se le llama OEM al fabricante del producto original.

⁶ Tecnologías invisibles, pero esenciales, que impulsan muchos dispositivos cotidianos, como consolas de videojuegos, cajas registradoras, decodificadores, teléfonos móviles y lavadoras. En su esencia, estos sistemas son microprocesadores integrados que operan dentro de estos dispositivos, encargándose de procesar información, supervisar y controlar funciones específicas.

<https://www.innovaciondigital360.com/iot/sistemas-embebidos-que-son-y-para-que-se-utilizan/>

En el último decreto de prórroga, por primera vez en 50 años se introduce una verdadera herramienta de política industrial, considera García (2023), donde se busca generar un desarrollo sostenible de sectores productivos y económicos de la región con una estrategia clara de financiamiento de esos procesos de inversión que a su vez involucran a las empresas intervinientes, exigiendo a las mismas a realizar aportes para su composición, siendo esta una de las fuentes para la composición de este⁷. Se puede pensar como puntapié como para la transición hacia un esquema relativamente menos dependiente.

3.1. Análisis Comparativo con la Zona Franca de Manaus

Tal como se referencia en el primer Artículo del DNU N° 727/2021⁸, la extensión de la vigencia del régimen de promoción industrial de Tierra del Fuego está sujeta a la vigencia futura del régimen especial de beneficios de la Zona Franca de Manaus, por tanto, no es novedoso decir que existe cierta interdependencia y conexión entre ambos, como un reconocimiento mutuo. Dicho esto, surge la posibilidad de analizar los incentivos que poseen ambos de manera comparada, dado que no hay otra forma de describir a estos dos regímenes y su relación como una mirada en espejo.

Contextualizando, la ZFM es un área de libre comercio de importación y exportación, como también de incentivos fiscales especiales, establecida con la finalidad de promover el desarrollo regional, a través de la creación de un centro industrial, comercial y agropecuario dotado de condiciones económicas que permitan su desenvolvimiento, frente a factores locales y la gran distancia a la que se encuentran los centros de consumo para sus productos. Es un modelo para viabilizar en términos económicos la Amazonia Occidental, promoviendo la integración productiva y social, asegurando también la soberanía nacional sobre sus fronteras. La administración de las instalaciones y servicios de la Zona Franca es ejercida por la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (SUFRAMA⁹) con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera, con objetivos estratégicos tales como fortalecer las actividades que impliquen ampliar exportaciones y sustituir importaciones de forma competitiva, atraer inversiones nacionales como también externas y mediante este estímulo a las inversiones sumado al intento de fortalecimiento de la formación de capital físico y humano, ciencia, tecnología e innovación, tener un impacto concreto en la calidad de vida de la población y el desarrollo endógeno de las empresas locales (Bruera et al, 2012),

Tanto con la creación de la Zona Franca de Manaus en 1957 como con el Área Aduanera Especial y Zona Franca de Tierra del Fuego en 1972 se establecieron incentivos para el desarrollo industrial desde el día 0, aunque con el primer objetivo de incrementar la población de las respectivas regiones. Tal es así, que hoy día Manaus tiene poco más de 2 millones de habitantes, cuando a comienzos de 1960 poseía 320.000¹⁰ y Tierra del Fuego pasó de tener 13.000 habitantes a comienzos de la década de los 70', cuando hoy se sitúa en 150.000. El éxito en este punto se vislumbra a simple vista. La importancia relativa de ambos regímenes en sus respectivos países se debe a que acaparan un porcentaje muy importante de los gastos totales de promoción industrial, como también por las escasas políticas exitosas de desarrollo local, teniendo en cuenta también un nivel de importante de desigualdad regional de ingresos que predomina en sus territorios (Bekerman y Dulcich, 2017). Donde ante un análisis macroeconómico, ambos promueven la prestación de servicios de manufactura final que son mano de obra intensivos y justifican la existencia de mayor población (García, 2023).

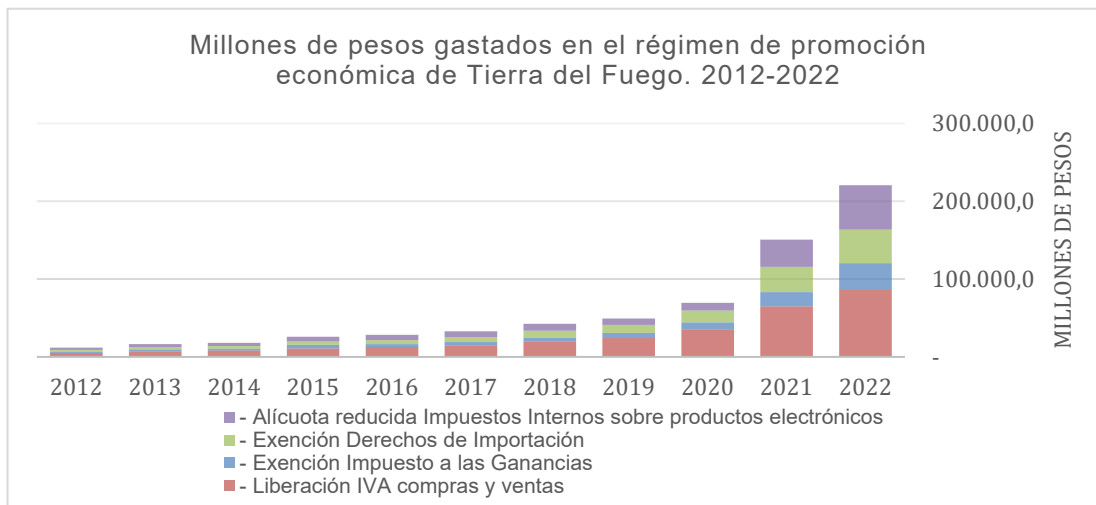
⁷ [DECNU-2021-725-APN-PTE](#)

⁸ [DCTO-2021-727-APN-PTE](#)

⁹ <http://www.suframa.gov.br/>

¹⁰ <https://www.ibge.gov.br/>

En Argentina, para contextualizar, el peso del régimen fueguino en el país entre 2012 y 2022 represento porcentualmente entre un 31% como mínimo (2019) y un como máximo un 72,6% (2013) de los gastos tributarios totales en regímenes de promoción económica, siendo 47,57% del total en 2022¹¹, ascendiendo a 220.482 millones de pesos. ¿Cómo se subdividen estos gastos tributarios?



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

En relación al PIB la situación es la siguiente:



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía

A su vez, para tomar dimensión del régimen brasileiro, sólo por la devolución del ICMS¹², que posee características similares al IVA argentino, SUFRAMA detalla que se resignaron de recaudar, solo en 2022, U\$S 2.718 millones, aproximadamente 0,142% del PIB brasileiro, siendo casi idéntico el porcentaje que se resigna a recaudar de IVA en Argentina en relación al PIB, 0,144%.

3.1.1. Esquemas tributarios.

Uno de los puntos a comparar son los esquemas tributarios, ya que se encuentran diferencias, principalmente cuando se observa la participación provincial y nacional sobre la

¹¹ Obtenido de los gastos tributarios originados en regímenes de promoción económica Instituto Nacional de Estadística y Censos.

exención impositiva, donde el esquema brasilero se compone en mayor proporción de exenciones provinciales (o estatales) que el argentino, por tanto, se complementan incentivos regionales y nacionales de una manera diferente (García, 2023).

En relación al régimen sobre los tributos aduaneros, si las mercaderías que ingresen al territorio argentino desde el Área Aduanera Especial (AAE) de Tierra del Fuego son de origen, estarán exentas de todo impuesto aduanero aplicado a las importaciones, mientras que si las mismas son de origen extranjero, aplicarían los tributos a esta mercadería mediante el Régimen Arancelario General, aunque se podrá descontar, en caso de corresponder, el derecho de importación pagado al producirse previamente la importación al AAE (Ansaldi, 2016). En el AAE de Manaos los productos industriales beneficiados producidos allí, y que ingresan al resto del Territorio Nacional, pagan el impuesto a la importación solo por los insumos de origen extranjero utilizados para la fabricación del producto final, con una reducción del 88%, salvo los vehículos terrestres cuyos insumos de origen extranjero pagan tal impuesto con una reducción equivalente al porcentaje de mano de obra e insumos nacionales respecto al total de la mano de obra e insumos aplicado en la fabricación de dicho producto, incrementado en un 5% (Ansaldi, 2016), este estímulo diferencial explica en parte por qué el sector Subsector “Duas Rodas”, como lo llama SUFRAMA, generó el 17,65% de la facturación total del régimen en el año 2022¹³, que también le otorga mayor diversificación al régimen brasilero, a su vez que genera incentivos hacia la utilización de insumos nacionales ya que genera una reducción mayor en el monto a pagar sobre este impuesto. Si mercaderías de origen extranjero ingresan desde el AAE de Manaos al resto del Territorio Nacional, la importación estará gravada por los derechos de importación como cualquier otra mercadería extranjera (Ansaldi, 2016). La excepción es que, si dichas mercaderías de extranjeras ingresaran primero a la AAE de Manaos, se destinarán a la Amazonia Occidental y estuvieran enumeradas expresamente en el Decreto Interministerial N° 300/96¹⁴, estarán exentas.

Respecto al IVA a las ventas de bienes desde el AAE de Tierra del Fuego hacia el Territorio Continental Nacional (TCN) realizadas por empresas promovidas, están alcanzadas por este, pero al productor se le permite descontar un crédito fiscal presunto que anula el IVA a pagar, por lo que la diferencia entre el débito y el crédito fiscal efectivamente pagado no se vuelca al fisco, sino que lo percibe el productor. En el caso de la AAE de Manaos, con respecto al ICMS¹⁵ (impuesto similar al IVA pero de carácter estadual), tanto las ventas en el interior de la AAE como la venta hacia otros Estados, está gravada por ICMS, donde su tasa básica es del 17% para operaciones internas y 12% para operaciones o prestaciones interestaduais, generando el Estado de Amazonas un crédito fiscal por el ICMS pagado en otros Estados por la adquisición de bienes industrializados (Ansaldi, 2016). Indiscutiblemente, la existencia de Créditos Fiscales presumidos y devoluciones extraordinarias de IVA e ICMS, tanto en Tierra del Fuego como en Manaos equivale a un subsidio directo a la empresa beneficiada.

Es un punto clave para evaluar los incentivos que otorgan ambos regímenes en este sentido, la correspondencia fiscal, donde son más sinérgicos aquellos impuestos de carácter provincial/municipal, ya que al mismo tiempo que la provincia o municipio deja de recaudar, beneficia directamente a ciertos sectores productivos dentro de la misma área. Por su parte, en Argentina, tanto la exención sobre impuestos aduaneros, como la situación del IVA y el impuesto a las ganancias¹⁶ recae sobre la totalidad del país. Ahora, si se plantean reducciones en los beneficios impositivos (por ejemplo del ICMS), en Manaos se recaudaría más dinero casi

¹³ Obtenido de <http://www.suframa.gov.br/>.

¹⁴ [Decreto Interministerial N°300/96](#).

¹⁵ Impuesto sobre las Operaciones relativas a la Circulación de Bienes y sobre la Prestación de Servicios de Transporte Interestadual e Intermunicipal y de Comunicación.

¹⁶ Artículo 7 del Decreto N° 1395/94, modificado por los Decretos 615/97 y 710/07.

de manera automática, *ceteris paribus*, con lo cual incluso se podría dar aire al régimen por otra vía, complementando con incentivos fiscales de otro tipo, propensos y proactivos a generar mejoras productivas en la zona, en cambio en Tierra del Fuego, la rebaja de beneficios no tendría impactos directos sobre las arcas de la provincia y/o municipios, por ende no existiría capacidad desde un punto de vista monetario de modificar internamente la composición de los beneficios. Se percibe que el régimen fueguino es, por tanto, relativamente menos flexible en este sentido, para traccionar modificaciones sobre la estructura normativa y a su vez complementar con políticas que surjan desde la provincia y/o municipio.

Un aspecto central del esquema de incentivos del subrégimen, así como de la magnitud de su costo fiscal, es que el crédito fiscal por IVA que obtiene el productor de la isla se determina sobre la base del valor de su facturación, y no sobre su valor agregado. Este elemento, poco tenido en cuenta en la discusión pública sobre el Régimen, implica que, ya que los insumos importados tampoco pagan IVA, el monto del beneficio que obtienen las empresas es independiente de la fracción de insumos que importan (Fundar, 2023). Este esquema es uno de los principales puntos a considerar a la hora de plantear modificaciones al régimen fueguino. Aquí se pone en tela de juicio la efectividad del régimen de TDF en términos de intensificar la sustitución de importaciones, especialmente considerando la existencia de proveedores potenciales en el territorio nacional (Bekerman y Dulcich, 2017).

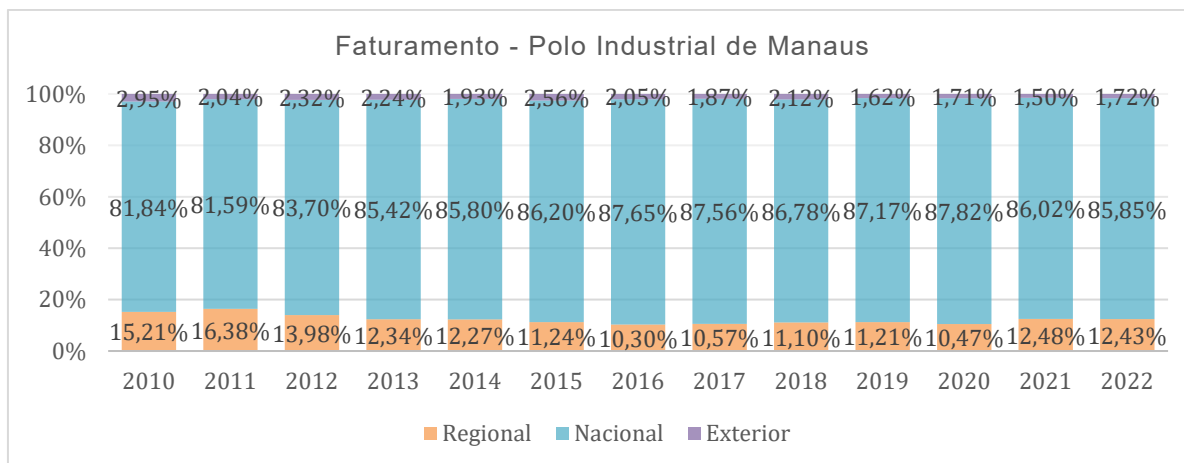
3.1.2. Institucionalidad.

Otra cuestión que subyace y es de suma importancia, más cuando se tienen en cuenta las perspectivas a mediano y largo plazo, es la institucionalidad de los regímenes, siendo el brasilero mucho más sofisticado, flexible y aperturista, basado en una enmienda constitucional con un período mayor de vigencia (hasta 2073). El régimen fueguino es más precario jurídicamente porque se ve modificado y prorrogado vía decretos presidenciales que incluso pueden modificar los beneficios por esta vía (García, 2023). Si nos basamos estrictamente en los períodos de vigencia, el régimen brasilero al tener mayor plazo, por definición genera mejores incentivos al sector productivo del área, gracias a un nivel de certidumbre y previsión futura mayor.

Como contracara, tanto por el menor período de vigencia como por la fragilidad relativa en la forma en que se norma sobre el régimen argentino, parece indicar que no ha desarrollado un sistema legal del todo consistente. Este punto se encuadra de lleno en la necesidad de que este sistema legal logre ser robusto y genere mayor estabilidad jurídica, la cual sin dudas impactaría positivamente en los incentivos de los individuos económicos creando un entorno empresarial superior para que el apoyo a las unidades productivas no solo sea con incentivos impositivos sino también con incentivos institucionales, creando a un mejor clima a nivel general para la inversión local y extranjera.

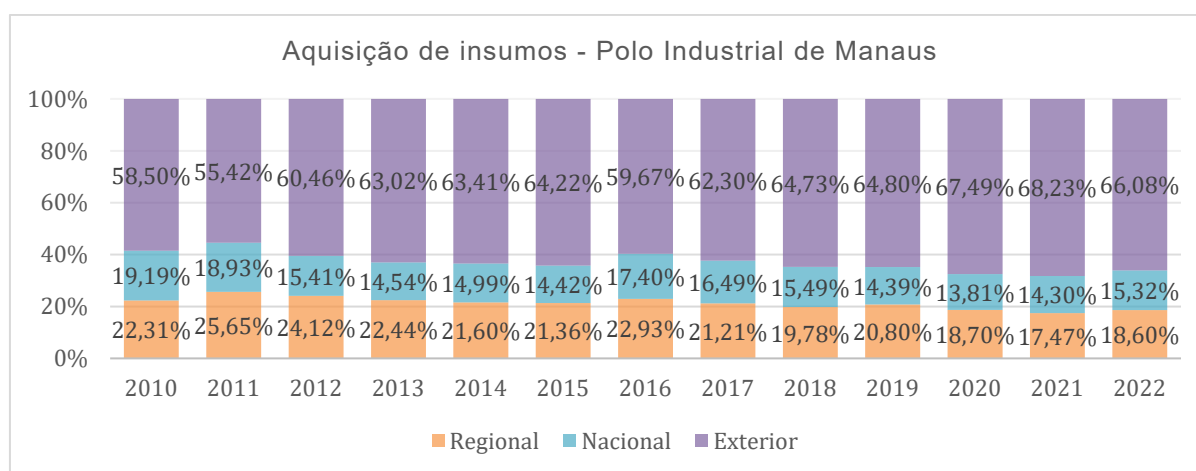
3.1.3. Indicadores económicos.

La ZFM destina gran parte de su producción al territorio nacional de Brasil, por lo que también presenta un persistente déficit con terceros mercados, entre 2010 y 2022, de la facturación total del régimen, las ventas al exterior solo representaron entre 1,5% y 2,95%.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUFRAMA.

A su vez, los proveedores nacionales juegan un rol significativo en la provisión de insumos. Se visualiza en el gráfico de adquisición de insumos, donde aquellos regionales y nacionales se encuentran en umbrales entre 35 y 40% del total.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUFRAMA.

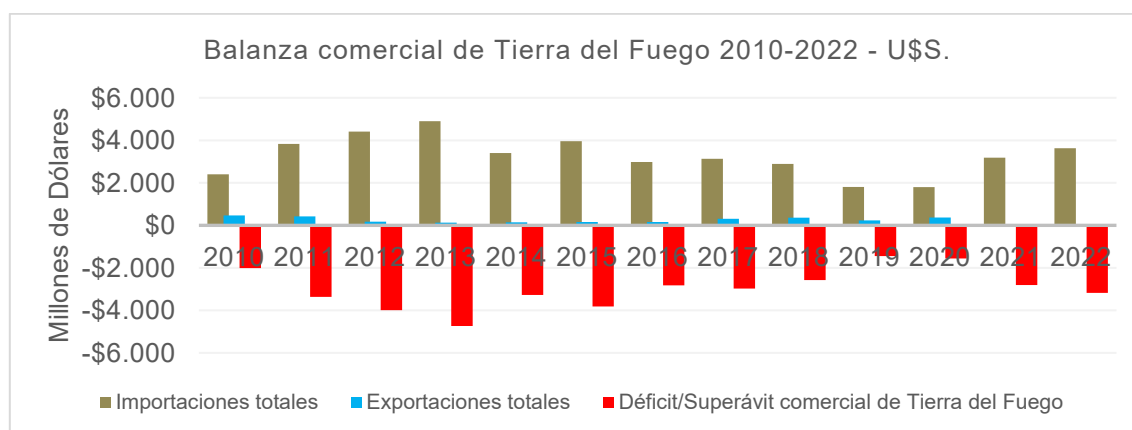
Se percibe como la adquisición de insumos por parte de las empresas radicadas en el ZFM es mayoritariamente del exterior, la contracara es que, del total producido, solo le facturan al exterior un porcentaje que oscila en 2%, esto significa que la transformación productiva que llevan a cabo no logra generar bienes susceptibles de ser vendidos al exterior (por incapacidad o por no tener la necesidad) y recuperar, al menos en un porcentaje similar, las divisas utilizadas para obtener los insumos¹⁷.

Lamentablemente, la disposición de la información es un punto en el cuál en Brasil superan holgadamente a la Argentina (al menos en lo que respecta a los regímenes de los que aquí se habla), esto debe ser recalcado, ya que no se puede encontrar de manera pública la composición de la facturación y de la adquisición de insumos en el régimen fueguino tal como la dispone SUFRAMA para Manaus. El estudio llevado a cabo por Bekerman y Dulcich (2017) lleva a una conclusión similar a la que se arriba con Manaus, donde se detalla que el desarrollo

¹⁷ Se detallan posteriormente al analizar comparativamente los saldos comerciales.

de proveedores dentro del territorio nacional continental ha sido escaso, sin lograr integración, más aún cuando se habla de provisión de insumos de mayor complejidad técnica, ya que solo se obtienen del territorio nacional productos destinados al packaging como papeles, cartones y colorantes. Los flujos comerciales están bien marcados, por un lado, un saldo comercial extremadamente positivo con el territorio nacional, donde, por ejemplo, se produce el 100% de los celulares, equipos de TV, acondicionadores de aire y hornos a microondas del país, con los que se abastece a más del 95% de la demanda interna de estos bienes¹⁸ y, la contracara es que al igual que en Manaos, existe un saldo comercial con exterior fuertemente negativo (Bekerman y Dulcich, 2017).

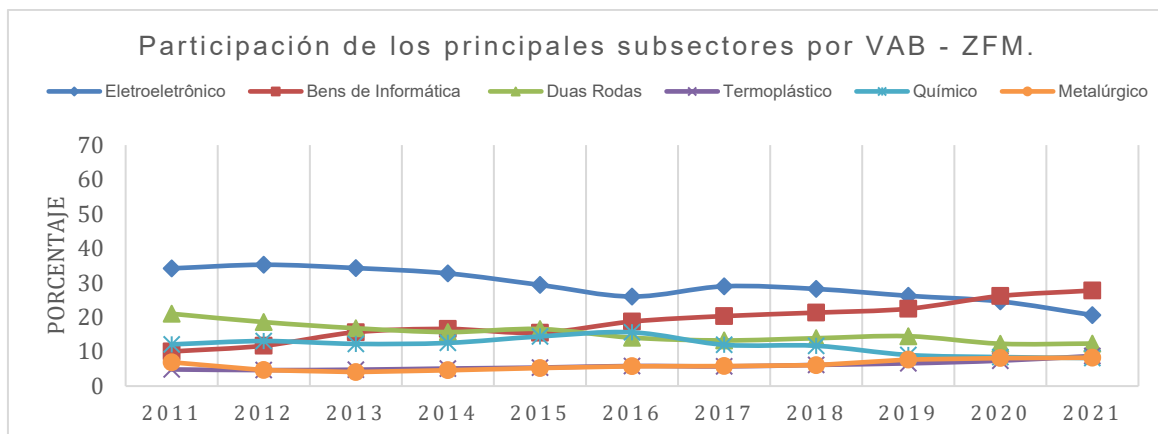
En relación con lo descrito, si se visualiza el comercio exterior en ambas zonas, se puede ver que tienen un déficit muy abultado. Este dato explica a grandes rasgos uno de los principales inconvenientes que surgen de estos regímenes. Los beneficios fiscales otorgados solo terminan siendo relevantes para las ventas al continente argentino y brasilero, no así para la exportación. Se presentan los datos de la balanza comercial fueguina, por su parte, la brasilera perteneciente a manaos tiene un comportamiento similar, solo que, con un déficit mucho más abultado, el cuál rondó entre 5.000 millones y los 12.000 millones de dólares en el mismo período presentado. Ejemplificando, durante 2022 las exportaciones del régimen brasilero fueron valuadas en U\$S 583,8 millones y sus importaciones en U\$S 13.029,7 millones, logrando un déficit de U\$S 12.445 millones.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IPIEC.

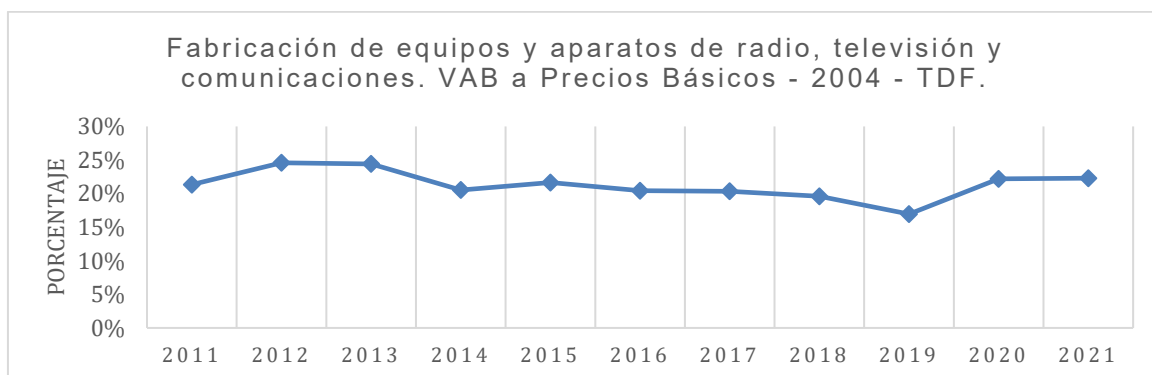
Si se toma la composición del VAB en ambas zonas, se observa que entre 2011 y 2021 dentro de la ZFM se produjo una caída del sector “Eletroeletrônico” a manos del sector “Bens de Informática”. Los demás sectores se mantuvieron en un umbral similar. La sumatoria de los porcentajes de estos dos sectores electrónicos sitúa a la producción de este rubro como la más importante del régimen en relación a este indicador con más de un 47% del valor agregado bruto total.

¹⁸ Obtenido del Informe Productivo Provincial de Noviembre de 2022 realizado por la Subsecretaría de Planificación Federal y Proyectos Prioritarios, de la Secretaría de Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal perteneciente al Ministerio de Economía de Argentina.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUFRAMA¹⁹.

Durante el mismo período en Tierra del Fuego²⁰ se percibe que, de las ramas de actividad económica analizadas sobre la totalidad del VAB de la provincia, por diferencia la única preponderante es y sigue siendo “Fabricación de equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones”, mientras que los demás sectores productivos se mantuvieron en umbrales similares o inferiores, pero siendo pequeños.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y MECON.

Se observa, a priori, que en la provincia sureña la única industria con relativa importancia en este indicador es la electrónica, en desmedro de otras múltiples actividades relegadas en su explotación. Se da cierta similitud en este punto entre Manaos y Tierra del Fuego, ya que en ambos los sectores con mayor importancia relativa son los ligados a la producción (o ensamblaje) de productos electrónicos; como crítica al régimen fueguino, hay una carencia en relación con la diversificación productiva.

En un comienzo, el sólo establecimiento de empresas industriales era prácticamente suficiente para conseguir los mayores beneficios tributarios de ambos regímenes. Con el transcurso del tiempo ambas legislaciones evolucionaron hacia la exigencia a los nuevos emprendimientos industriales de la fabricación de diferentes productos y del cumplimiento de determinados procesos productivos básicos o mínimos aprobados y supervisados por el Estado para obtener los mayores beneficios fiscales (Ansaldi, 2016). En el régimen industrial brasileiro,

¹⁹ <https://www.gov.br/suframa/pt-br/>

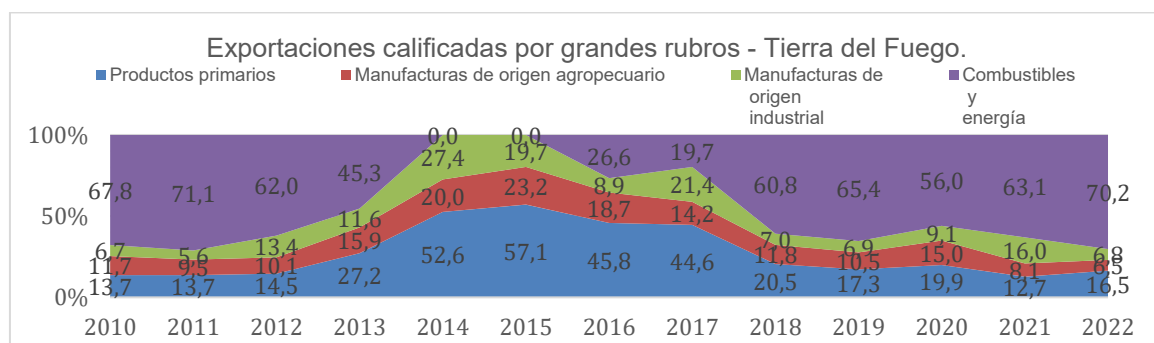
²⁰ Obtenido de la Desagregación provincial del VAB de la Argentina, base 2004. Equipo de trabajo de la CEPAL y Ministerio de Economía de la Argentina.

el proceso productivo básico es “el conjunto mínimo de operaciones del establecimiento fabril que caracteriza la efectiva industrialización de determinado producto” (Ley N° 8.387, 1991). A diferencia de Manaos, al AAE fueguina se le exige adicionalmente que dichos productos no compitan con otros iguales o similares producidos en todo el Territorio Argentino, esto se implementó como forma de evitar la competencia desleal de estas actividades incentivadas especialmente, situación que en los hechos restringió los beneficios al giro de electrónica exclusivamente. El régimen brasileiro no exige a los nuevos emprendimientos dicha condición, por tanto, el abanico de actividades industriales susceptibles de incentivos es considerablemente mayor y constituye una competencia desleal con respecto a las industrias radicadas en el resto del territorio nacional, teniendo en cuenta que aproximadamente el 95% de su producción se destina al consumo en el mercado brasileño (Ansaldi, 2016).

Por otro lado, en Tierra del Fuego ya no existe la posibilidad de aprobación de nuevos proyectos industriales, la única alternativa en ese sentido es la sustitución de proyectos manteniendo los lineamientos productivos de las plantas ya radicadas, de acuerdo al Decreto del PEN N°490/0321. Por su parte, en Manaos se aprueban constantemente nuevos proyectos de radicación industriales (Ansaldi, 2016). Dentro del régimen brasileiro, existe como consecuencia, una mayor diversificación de la producción y del valor agregado que esta provee, donde más de 4 sectores productivos industriales ocuparon por lo menos el 10% del VAB anual durante 2011 y 2021.

Para complementar el análisis fueguino, si se estudian las principales cadenas exportadoras en Tierra del Fuego²², se encuentra que las mismas son: Hidrocarburos (43%), Pesca Marítima (34,6%), Plástico (15,7%) y Electrónica (4,4%). Por tanto, el principal sector beneficiario del régimen impositivo y fiscal, el cual, por tanto, utiliza en gran proporción insumos importados para producir, solo representa el 4,4% de las exportaciones totales de la provincia (menos de 10 millones de dólares al año en 2021).

Existe otro análisis en base a los “grandes rubros” en los cuáles en los cuales el IPIEC²³ de Tierra del Fuego clasifica las exportaciones, indica que las MOI representan un porcentaje muy reducido sobre el total de las exportaciones, si bien se percibe cierta volatilidad con el pasar de los años, combustibles y energía parece llevarse el 70% del total, dejando en segundo puesto a los productos primarios y luego tanto las MOI como las MOA bastante rezagadas. Parece quedar bastante claro que la fuente principal de generación de divisas para la provincia es la explotación de sus recursos hidrocarbúricos.



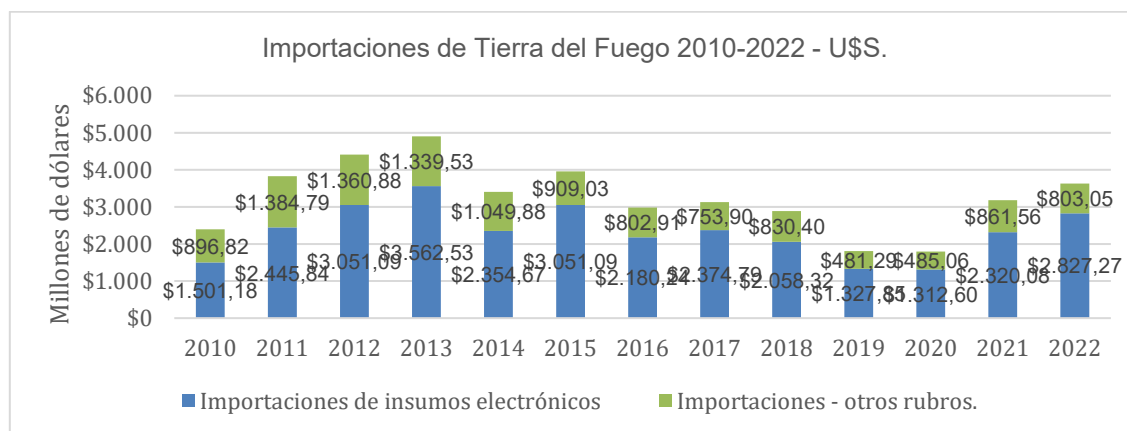
Fuente: Elaboración propia en base a datos de IPIEC e INDEC.

²¹ [Decreto N° 490/03.](#)

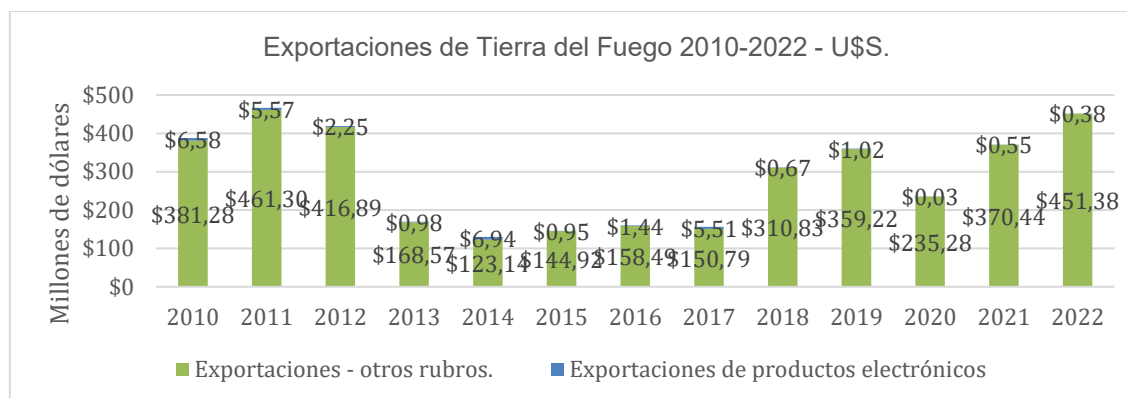
²² En base a datos de la Subsecretaría de Planificación Federal y Proyectos Prioritarios de la Secretaría de Planificación del Desarrollo y la Competitividad Federal del Ministerio de Economía de Argentina.

²³ Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos.

Si se pone la lupa sobre la balanza comercial nuevamente, pero específicamente en el rubro de máquinas, aparatos, material eléctrico y sus partes, se observa que su peso sobre las importaciones año a año no baja del 60% del total de las importaciones de la provincia, siendo el 78% del total en 2022 con 2.800 millones de dólares, por su parte es casi nulo su aporte a las exportaciones.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IPIEC.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IPIEC.

3.2. Perspectivas a futuro y una posible transición.

Luego de lo ya descrito, dentro de las posibilidades que la autoridad de aplicación puede contemplar para intentar impulsar mejoras en la estructura productiva y económica a mediano plazo del régimen, se debe considerar un plan de transición mediante una estrategia productiva que tenga en cuenta modificaciones sobre las normativas vigentes en este territorio. Transición implica gradualismo, más cuando decisiones de este tipo involucran modificaciones sobre la estructura anteriormente descrita y comparada, que se mantiene hace más de medio siglo, que demuestra la existencia de cierta inflexibilidad ante el intento de su transformación (más aún cuando los actores intervinientes dependen de que sigan existiendo las normativas actuales).

No se debe dejar de lado el objetivo principal relacionado a la ocupación territorial, pero

pensándolo desde el punto de vista del empleo, ya que no se puede desarticular el régimen repentinamente dejando a la deriva a los fueguinos. Hay que llevar a cabo consensos políticos contemplando el sector empresarial y sindical, donde se ponga sobre la mesa los altos costos fiscales, impactos sobre el sector externo, como también productivos que tiene el régimen en su estado actual, y las implicancias sobre todo el territorio argentino (al resignar una suma muy importante de recaudación). Para esto, concretamente se debe revisar el esquema de incentivos vigente, para que Tierra del Fuego deje de recibir kits de insumos y funcione como una terminal de ensamblaje ingresando productos al mercado interno como una EMS, y paulatinamente se convierta en una provincia donde su producción se enfoque no solo en producir más, sino mejor.

La creación del Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva (FAMP) gracias al DNU N° 725/2021²⁴ puede ser un puntapié positivo en este sentido, este fondo fiduciario público tendrá como principales instrumentos la concesión de préstamos, la realización de aportes de capital y el otorgamiento de aportes no reembolsables para la adquisición e instalación de bienes de capital, la fabricación de bienes, la provisión de servicios, el financiamiento de obras de infraestructura o de capital de trabajo de nuevos proyectos estratégicos. Asimismo, se financiarán proyectos de ciencia, tecnología y economía del conocimiento, acciones de capacitación y formación de recursos humanos. El FAMP es quien debe liderar los incentivos para que se establezca un proceso de inversión en los mismos, donde existan posibilidades de desarrollo sustentables y en base a sus capacidades dinámicas. Se deben redireccionar los fondos a aquellos sectores con potencial productivo de la isla que escapen a la lógica del ensamblaje de productos electrónicos (EMS), quienes dependen y dependerán relativamente menos de los beneficios fiscales y de los insumos importados que aquellos sectores industriales tradicionales de la provincia relacionados a la producción de bienes como televisores, celulares, aires acondicionados y autopartes.

García y Lavarello (2022), con la intención de mostrar la intensidad tecnológica indirecta de la cadena de valor de la industria electrónica, específicamente aquella rama relacionada con la fabricación por contrato (EMS), detallan que entre 2016 y 2018, el indicador de I+D en relación a las ventas, en base a casos representativos, dio como resultado que solo el 0,7% del dinero de las ventas de las empresas involucradas en estos procesos fue a parar a I+D, por tanto, este tipo de industria se encasilla dentro de aquellas de baja tecnología (menor a 1%). Se destaca la posición pasiva frente a la creación de tecnologías relacionadas con la naturaleza de los productos, el sesgo hacia la electrónica de consumo masivo, en contraste con un modelo productivo orientado a nichos y con énfasis en el desarrollo de productos. Puede relacionarse este sesgo a elementos constitutivos de un ámbito privilegiado de acumulación (APA), siendo estos “espacios donde las empresas privadas privilegiadas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados y sostenidos por el modo de vinculación que se establece entre el sector estatal y el privado” (Castellani 2007, citado por García y Lavarello, 2022:11).

Tal como detallan García y Lavarello (2022), se deben reconocer, por su parte, ciertas capacidades acumuladas en la industria electrónica fueguina, como las relacionadas con la gestión de procesos y también aquellas vinculadas al desarrollo de componentes electrónicos complejos. Para viabilizar estas trayectorias, se deben plantear reformas al régimen promocional, siendo una idea clave a considerar la mayor apertura a nuevos productos, principalmente componentes electrónicos y productos de nicho, además de generar incentivos que premien la complejidad tecnológica y la exportación antes que la facturación de grandes volúmenes, esto está estrechamente vinculado con la ya criticada devolución del IVA vía crédito

²⁴ [DNU N°725/2021](#)

fiscal en relación a la facturación de las empresas.

Para lograr tales objetivos es mandatorio considerar modificaciones sobre las normativas actuales en relación los impuestos internos, enfocado principalmente en esta devolución del IVA. Donde la misma puede mantenerse de manera diferencial y en el corto-mediano plazo para un mix de productos específico y a aquellos productos de nicho que escapen a la lógica del sector productivo electrónico de bienes de consumo masivo. Para los demás sectores se puede comenzar con una reducción paulatina de la devolución del mismo. El ejemplo de la ZFM muestra que la devolución sobre este impuesto (ICMS) es menor al 21%, por tanto, puede ser un objetivo alcanzable igualar la devolución brasilera (17% o 12% dependiendo las operaciones ya detalladas), bajando la devolución del 100% del IVA (21% sobre la facturación) a umbrales de alrededor de un 80%. Esto será un incentivo importante para intentar traccionar estos sectores hacia transformación productiva del régimen y comenzar a solucionar de a poco esta cuestión poco coherente económicamente de dotar de un subsidio directo a la empresa beneficiaria del régimen. Además, por otro lado, la reducción de los impuestos aduaneros en ZFM no es de 100%, sino de 88% para la mayoría de los productos (e incluso existen incentivos diferenciales que pueden ser superadores); alinear estas políticas con el régimen en el cual se trabaja muchas veces en espejo podría ser un puntapié inicial positivo y gradualista.

Existen oportunidades marcadas para sectores como el turismo y su infraestructura, que requieren recibir un caudal de turistas frecuentes, principalmente relacionado a la cuestión aeroportuaria, traslados y servicios turísticos tradicionales y característicos de la isla, donde actualmente se requiere una expansión en la infraestructura para el alojamiento, sumado a una diversificación de los medios de transporte para llegar a la isla que causan cuellos de botella (Fundar, 2023); a su vez, saltar a un modelo capital-intensivo en la producción alimenticia, con la correspondiente tecnología que implica tener un modelo de producción hidropónica (que se adaptaría mejor a las condiciones de la provincia). Respecto a la logística naval, una utilización óptima del FAMP implicaría traccionar inversiones en puertos, muelles y astilleros. En relación con esto, un tema de infraestructura en deuda hasta el día de hoy es la construcción de un puerto en Río Grande, el cuál solucionaría muchos de los problemas logísticos que sufre la matriz productiva de la provincia, reduciendo el "Impuesto a la Distancia", como lo llama CAME²⁵. Para poner en contexto, de Asia a Buenos Aires el traslado de un contenedor suele rondar entre U\$S 1800 y U\$S 2200, mientras que de Buenos Aires a Ushuaia unos U\$S 4500 (con una empresa de cabotaje marítimo de bandera argentina). Esto no termina aquí, ya que luego existe un camino de 200 kilómetros terrestres desde el Puerto de Ushuaia a Río Grande, que cuesta alrededor de U\$S 1800, entre gastos aduaneros y traslados (CAME, 2018). No solo se esfumaría el costo de este traslado terrestre, sino que también este puerto se podría utilizar para la prestación de servicios de reparación y también provisión de combustible, gas comprimido y electricidad, depósitos incluso, todos servicios vinculados a la logística marina tan necesarios en esa zona del país por su flujo marítimo constante, generando oportunidades para negocios, por ejemplo, a las bases antárticas y cruceros que circulen.

El grupo Mirgor tiene un proyecto junto con otros inversores privados para poner en marcha la creación de un puerto multipropósito cercano a Río Grande, el mismo tendrá un costo total de USD 380 millones. La primera etapa se basará en la construcción de un muelle para buques portacontenedores con capacidad para recibir hasta 2000 contenedores mensuales (Fundar, 2023), permitiendo solventar todas las necesidades de transportes del grupo Mirgor pero también de todas las empresas radicadas en la ciudad. Sin dudas que esto,

²⁵ Confederación Argentina de la Mediana Empresa. <https://rm-forwarding.com/2018/09/14/tierra-del-fuego-y-el-impuesto-a-la-distancia/>

además de solucionar el principal problema logístico, efectivamente atraerá hacia la provincia una diversificación productiva de los sectores relacionados al puerto. Aquí se involucra a su vez el sector pesquero, que se vería beneficiado por las mejoras en infraestructura, siendo un sector con gran potencial, que ya es un generador importante de dólares para la provincia, para tomar dimensión, ingresaron 7,5 veces más dólares gracias a este sector que por las exportaciones de productos electrónicos en 2021²⁶.

Por su parte, el sector hidrocarburo-fero-petroquímico es quién al día de hoy explica casi el 50% de los ingresos de dólares vía exportación de la provincia²⁷, por tanto, debe ser uno de los focos principales la tracción de capital físico y humano al sector. Mirgor lleva adelante un consorcio en asociación con la empresa Total para crear en Río Grande plantas de procesamiento de gas natural y fabricar productos petroquímicos, con una inversión estimada entre U\$S 1000 y 2000 millones (Fundar, 2023), se destaca la capacidad de construir una planta de urea granulada y otra de metanol, e incluso a futuro expandir este segmento con el impulso de una planta de licuefacción de gas natural licuado y lograr expandir el nivel de exportaciones actual (Fundar, 2023), todo esto nuevamente es totalmente trascendental complementarlo con un puerto en Río Grande.

Conforme se complementen las aplicaciones de los recursos del FAMP para promover proyectos de inversión en los sectores con mayor potencial de crecimiento ya detallados y las inversiones de las empresas privadas, se debe redoblar la apuesta en el proceso de reducción de la devolución total del IVA que posee el régimen fueguino (igualmente criticable en Manaos), sin este punto, es imposible que el actual lobby productivo del sector electrónico tenga los suficientes incentivos para modificar su estructura de raíz, sino que más bien se percibirán mejoras en subsectores determinados, pero todos coexistiendo con la estructura tradicional de producción de bienes electrónicos de consumo masivo. El objetivo final debe ser explicitado, es modificar el crédito fiscal por IVA obtenido por el productor en base a al valor de su facturación para que el mismo sea sobre su valor agregado, coordinando y alineando mucho más los incentivos productivos y fiscales entre la autoridad de aplicación y el sector productivo. El esquema actual no promueve la agregación de valor y los sectores productivos utilizan un alto componente de insumos importados.

No se debe dejar implícita la necesidad de reducir el déficit comercial, siendo los proyectos a desarrollar con el fondo fiduciario más las actividades resultantes generadas por la creación de proyectos privados (como puede ser el puerto en Río Grande), los encargados de generar menor dependencia relativa de insumos extranjeros, y si no lo es así en un primer término, debe achicarse este déficit con el impulso de aquellos que si puedan ampliar sus exportaciones. No solo el sector industrial electrónico está implicado en este punto, ya que, como se recalcó, actualmente Tierra del Fuego tiene muchos drivers en otros sectores que pueden impulsar mucho más la generación de dólares, se resalta nuevamente el papel que puede tomar en este sentido el sector hidrocarburo-fero y petroquímico, la pesca, también otros más incipientes pero muy importantes como servicios tecnológicos y aquellos relacionados con la economía del conocimiento, donde por default tendrán un nivel de valor agregado mucho mayor que todos los procesos productivos que se desarrollan actualmente en la provincia, ya sea desde gestión de infraestructura, software o tercerización de las tecnologías de la información, con el fuerte agregado que estos reducirían a 0 los costos logísticos y de transporte que tanto pesan en los demás sectores.

²⁶ Obtenido en base al Informe Productivo Provincial de la Subsecretaría de Planificación Federal y Proyectos Prioritarios de la Nación.

²⁷ Obtenido en base al Informe Productivo Provincial de la Subsecretaría de Planificación Federal y Proyectos Prioritarios de la Nación.

En relación al sector productivo electrónico, se propone un mix de productos orientado a productos con mayor intensidad tecnológica relativa, como el autopartismo, donde se aproveche la escala de las empresas existentes del área para robustecer los justificativos productivos y disminuir los costos por unidad. García (2023) considera que este subsector productivo está relativamente sofisticado y tiene un esfuerzo en I+D importante. El caso de FAMAR Fueguina de Grupo Mirgor es interesante, ya que, gracias a los requisitos regionales de integración del MERCOSUR exporta el 80% de su producción directa o indirectamente proveyendo autopartes a vehículos luego exportados (García y Lavarello, 2022). Si bien la misma se inserta en el mercado como una EMS, se especializa en la producción de componentes para entretenimiento para automóviles y en módulos electrónicos para Volkswagen, Fiat y Ford con un volumen de productos que se ubica alrededor de 500mil unidades, lo cual no es poco (García y Lavarello, 2022). La cuestión con esta empresa es que la inserción de la misma como proveedora de la industria automotriz le genera mayores capacidades de diseño y fabricación ya que existen exigencias adicionales y estándares de calidad muy elevados a diferencia de otros productos electrónicos (García y Lavarello, 2022), por tanto, tendrá mayor intensidad tecnológica que los demás sectores. Este es un caso a imitar en todo sentido.

Existen ejemplos de Nichos de electrónica que pueden incluirse en el de mix de producto a promover, como aquellos que surgen de la elaboración de equipamiento médico (el caso es de Mirgor nuevamente), donde al interior del subsector existen las capacidades para elaborar asistentes respiratorios, electrocardiógrafos, diodesfibriladores, equipos de RX, y muchos más (Fundar, 2023), a su vez, puede alcanzar la demanda del sector público y de obras sociales lo cuál sería positivo. Fundar (2023) enumera otros casos tales como la generación de fuentes renovables (donde Newsan tiene desarrollos en energía eólica y solar), Internet de las Cosas (con BGH asociándose con empresas extranjeras para el desarrollo de aplicaciones) y el sector dedicado a la producción de maquinaria agrícola, específicamente en el subsector de agricultura de precisión (microcontroladores, sensores y módulos de conectividad), donde existiría la capacidad de montar platas y realizar el ensamblaje final de los productos.

Para el sector productivo de electrónica tradicional, sería deseable avanzar hacia un mayor contenido nacional (y no estrictamente de la isla) en materia de diseño de sistemas embebidos. El comienzo de la nueva prórroga desde enero de 2024 de los beneficios promocionales constituye un escenario inmejorable para repensar el potencial de la industria electrónica fueguina y modernizar la promoción industrial con una mayor articulación tecnoproductiva con el continente.

Existen muchos costos hundidos por parte de las empresas productoras que se benefician del régimen impositivo, que por definición son irrecuperables y, por tanto, existiría un costo de oportunidad más alto de lo normal para ellas si desearan desarmar sus instalaciones en la zona del régimen, tanto en términos de inversión en capital físico, como también en capital humano. Por tanto, la reticencia a las medidas, si bien es probable que se encuentre en primera medida, puede surfearse si se aplican de manera correcta las medidas, reduciendo de manera precisa muchas de las inconsistencias que posee el régimen hoy día, y por las cuales es fuertemente criticado en diversas esferas.

El reciente planteo no es descabellado porque tiene como puntapié una medida ya decretada por la autoridad de aplicación, ahora, se debe trabajar con este proceso ya iniciado y poner en marcha las medidas detalladas para que acompañen y robustezcan al Régimen de Promoción Industrial de Tierra del Fuego en todo sentido.

4. Conclusiones

La caracterización actual del Régimen de Promoción Industrial de Tierra del Fuego es clara, es una política industrial regional en la cual se destaca la nula existencia de incentivos hacia la agregación de valor por parte del sector productivo beneficiario, como también a la creación de tecnologías relacionadas con la naturaleza de los productos, con un sesgo marcado hacia la producción de bienes electrónicos de consumo masivo para su posterior venta en el mercado local. El mismo posee características que lo encuadran dentro de una estrategia de desarrollo local, ya que sin dudas escapa a un tipo de estructura productiva concentrada y jerarquizada geográficamente, además, contiene un agregado de justificativos extraeconómicos, los cuales impulsaron su creación desde el primer día.

Al compararlo con la ZFM a grandes rasgos se encuentran similitudes en los resultados, inducidos por normativas espejadas gracias a que han compartido objetivos, cumplidos actualmente, en relación con la situación territorial que padecían, aunque si se trata de recorridos en algunos indicadores los resultados son dispares. Existe una carencia en torno a la diversificación productiva del régimen fueguino en relación con la ZFM en base a la agregación de valor, donde el argentino solo se nuclea en la producción electrónica y el brasilero alcanza a tener niveles considerables de valor agregado no solo en electrónica y bienes de informática, sino también en la producción de vehículos de dos ruedas, termoplásticos, químicos y metalúrgicos. Se halla un sesgo 100% mercado-internista justificado y formado por la estructura normativa de ambas zonas, con costos fiscales y déficits comerciales que advierten que la situación actual de ambos carece de justificativos más allá de los aspectos poblacionales. Se encuentran distintos esquemas impositivos en relación con los estamentos sobre los cuales se deducen, siendo más sinérgicos los brasileros (se debería evitar la correspondencia fiscal en el régimen argentino), costos logísticos que, por su ubicación territorial y por la lejanía tanto de los insumos como también de los centros de consumos finales, son elevados, pero con posibilidades concretas de ser reducidos y una institucionalidad con menor robustez a nivel general por parte del régimen argentino, donde es necesario crear un entorno jurídico-normativo que se adapte mejor a las características de este tipo de régimen. La intensidad tecnológica del sector electrónico predominante tiende a ser muy baja por la propia función de ensamblaje de productos desarrollados y prefabricados en el exterior, aunque deben destacarse las capacidades desarrolladas en empresas particulares, como FAMAR Fueguina, y comprender este fenómeno con el objetivo de esparcir estas aptitudes sobre un universo mayor de empresas del área.

La comparación realizada refuerza las consideraciones, ideas y propuestas del punto que retrata las perspectivas a futuro y una posible transición, necesaria, que para lograrla el régimen como un todo debe ir hacia un esquema más eficiente en términos impositivos, fiscales y productivos. El Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva es una excelente iniciativa en este tema, porque otorgará posibilidades reales a la transformación de la estructura productiva de la provincia, la cual se encuentra comprometida 100% por lo que suceda en las zonas afectadas por el régimen. También existen iniciativas privadas que, de efectivizarse, contribuirán positivamente a la transformación de la estructura productiva fueguina.

Es mandatorio entonces, lograr un nivel de diversificación productiva superior, considerando las capacidades inherentes de la industria fueguina y contemplando como a nivel comparativo otros regímenes, como el de Manaus, poseen una superioridad perceptible en este punto. Tanto los subsectores productivos pertenecientes a la electrónica que escapan a la lógica tradicional de ensamblaje (tal es el caso del autopartismo) como también aquellos nichos de electrónica, siendo algunos de ellos productores de equipamiento médico o maquinarias agrícolas, tienen todo el potencial y la capacidad para lograr un despegue donde, por definición, traccionarán un mayor valor agregado en su producción, y, de manera

complementaria a estas industrias, otras actividades como las hidrocarburíferas o las pesqueras, que son cadenas exportadoras hoy día ya muy importantes, que deben ser explotadas en un nivel superior, como complemento también entran aquí los servicios turísticos. Es imperante repensar el esquema actual y considerar si se desea seguir manteniendo al mismo en base a industrias de intensidad tecnológica mínima o uno de especialización vía promoción y expansión de aquellos subsectores relativamente más eficientes y aquellos nichos de electrónica capaces de generar aumentos productivos en todo sentido, donde hay que enfocar los aumentos de escala respaldados por incentivos diferenciales (alineándolos, por ejemplo, a los que genera el Polo Industrial de Manaos) y con la tracción de la inversión principalmente proveniente del Fondo para la Ampliación de la Matriz Productiva.

Si bien es complejo imaginar el funcionamiento de las empresas radicadas en la zona sin los incentivos actuales, las iniciativas expuestas pueden impulsar la normalización del régimen fueguino para que alcance un nivel de robustez tecno-productivo considerable. Promover una “tercera vía”, entre quienes consideran la erradicación completa del régimen y aquellos que desean mantenerlo intacto es lo más sensato. Deben existir mayores justificativos que los poblacionales para darle validez al mismo, empezando por comprender los problemas que tiene una política industrial regional como la analizada. Estas iniciativas que intentan reducir incoherencias son prudentes y asequibles, más aún cuando se toman como puntapié políticas y casos prácticos que están verdaderamente presentes y en marcha.

5. Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo económico local. Cuaderno de capacitación No. 1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro* Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo 2004
- Ansaldi, M. (2016). *Análisis crítico del Régimen de Promoción Industrial establecido por Ley N°19.640 en la provincia de Tierra del Fuego, República Argentina*. Trabajo Final de Graduación.
- Bekerman, M., Dulcich F. (2015). *Análisis comparativo de la Zona Franca de Manaos y el área aduanera especial de Tierra del Fuego*. Centro de Estudios de la Estructura Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.
- Bruera, I., Garnero, P., Parysow J. (2012). *Cuantificación y caracterización del entramado económico productivo MIPyME de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur*. Ministerio de Industria e Innovación Productiva. Secretaría de Desarrollo Local y Pymes y Consejo Federal de Inversores. Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Argentina.
- CEPAL (1986). *La promoción Industrial en Argentina 1973-1983: Efectos e implicancias estructurales*. Comisión económica para América latina y el Caribe.
- CEPAL/Ministerio de Economía de la Argentina (2022). *“Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004”*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/196; LC/BUE/TS.2022/9), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL/Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo de la Argentina/Ministerio de Producción y Ambiente de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del

Atlántico Sur (2022). *Oportunidades y desafíos para la transformación productiva fueguina*. Documento de Proyectos (LC/TS.2022/195-LC/BUE/TS.2022/20), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Decreto Interministerial N° 300/96 (1996). Ministerio da Fazenda e o Ministerio de Estado do Planejamento e Orçamentao do Brasil.

Decreto N° 490/03 (2003). *Promoción Industrial*. Poder Ejecutivo Nacional de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-490-2003-82954>

Poder Legislativo de Argentina. Decreto N°725 (2021). *Promoción industrial: establécese plazo de vigencia de los derechos y obligaciones*. Buenos Aires, Argentina, 22 de octubre de 2021.

Poder Legislativo de Argentina. Decreto N°727 (2021). *Fondo para la ampliación de la matriz productiva fueguita –“FAMP-Fueguina”*. Buenos Aires, Argentina, 22 de octubre de 2021.

FIEL (1993). *Reconversión y Estímulo a las Actividades Productivas*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

Fundar (2023). *Análisis de la viabilidad de la transformación productiva*. Documento 3.

Fundar (2023). *Diagnóstico del Régimen de Tierra del Fuego*. Documento 1.

Fundar (2023). *Reformulación del subrégimen industrial de Tierra del Fuego: propuesta y simulación de impactos esperados*. Documento 2.

Gahn, S., Gardiner, M. (2016). *Impacto de Regímenes de Promoción Industrial en Argentina*. Revista de Estudios Sociales Contemporáneos n° 15, IMESC-IDEHESI/Conicet, Universidad Nacional De Cuyo, 2016, pp. 14-34

García, J.I. (2023). *Comunicación personal*.

García, J.II, Lavarello, P. (2022). *Trayectoria y reposicionamientos de la industria electrónica en Tierra del Fuego: oportunidades de ascenso industrial frente a las transformaciones en las cadenas globales de valor*.

Hatzichronoglou, t. (1997). *Revisión del Sector de Alta Tecnología y Clasificación de Productos*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Documentos de Trabajo del STI 1997/2.

James, S. (2013). *Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications*. Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group.

JICA (2004). *Approaches for Systematic Planning of Development Projects: Trade and Investment Promotion*. Institute for International Cooperation.

Lavarello, P. (2017). *El (incompleto y breve) regreso de la política industrial: El caso de Argentina 2003-2015*. Revista Problemas del Desarrollo, Volúmen 190, 109-135.

Ley N° 8.387 (1991). *Dá nova redação ao § 1° do art. 3° aos arts. 7° e 9° do Decreto-Lei n° 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei n° 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei n° 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras*

providências. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8387.htm

Ley N°19640 (1972). *Nuevo régimen especial fiscal y aduanero*. 16 de mayo de 1972.

Loschky, A. (2010). *Reviewing the nomenclature for high-technology: The sectoral approach*. Institute for the Protection and Security of the Citizen. European Commission JRC.

Massacane, R., Sawers L. (2001). *Structural Reform and Industrial Promotion in Argentina*. Cambridge University Press.

Romano, S.A., Kataishi, R.E., Durán, L. (2018). *La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. xviii, núm. 58, 2018, 947-976.

Schvarzer, J. (1987). *"Promoción Industrial en Argentina: Características, evolución y resultados"*. Documentos del CISEA N° 90. 1987.

Fuentes estadísticas

Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME).

Instituto Brasileiro do Geografia e Estatística (IBGE).

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Instituto Provincial de Análisis e Investigación, Estadística y Censos de la República Argentina (IPIEC).

Ministerio da Fazenda e o Ministerio de Estado do Planejamento e Orçamentao do Brasil.

Ministerio de Economía de la República Argentina.

Subsecretaría de Planificación Federal y Proyectos Prioritarios. Ministerio de Economía de la República Argentina.

Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).