

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

ARGENTINA

PROGRAMA PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO

(AR-L1283)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Emilio Pineda Ayerbe (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Gabriel Casaburi (IFD/CTI), Jefe de Equipo Alterno; Alejandro Rasteletti, Alberto Barreix, Carola Pessino, Axel Radics, y Mariana Canillas (IFD/FMM); Rodolfo Graham (LEG/SGO); Gabriel Sanchez (CSC/CAR); Ana Niubo (VPC/FMP); y Laura Dadomo (CSC/CAR).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	15
C. Indicadores Claves de Resultados.....	18
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS.....	19
A. Instrumentos de Financiamiento	19
B. Riesgos Ambientales y Sociales	20
C. Riesgos Fiduciarios	20
D. Otros Riesgos del Proyecto	20
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	21
A. Resumen de los Arreglos de Implementación	21
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	22
IV. CARTA DE POLÍTICA.....	22

ANEXOS

- Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II Matriz de Políticas

ENLACES ELECTRÓNICOS

REQUERIDOS

1. [Carta de Política](#)
2. [Matriz de Medios de Verificación](#)
3. [Matriz de Resultados](#)
4. [Plan de Monitoreo y Evaluación \(PME\)](#)

OPCIONALES

1. [Índice de Estudios Sectoriales](#)
2. [Referencias Bibliográficas](#)
3. [Nota fiscal y contable - Asociaciones Pública-Privadas \(APP\)](#)

ABREVIATURAS	
APP	Asociaciones Pública-Privadas
BAPIN	Banco de Proyectos de Inversión Pública
BCRA	Banco Central de la República Argentina
CDC	<i>Country Development Challenges</i>
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CO	Capital Ordinario
CRF	Marco de Resultados Corporativos (por sus siglas en inglés)
DEA	Análisis Envolvente de Datos (por sus siglas en inglés)
DNIP	Dirección Nacional de Inversión Pública
EP	Empresas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONDCE	Fondo Nacional de Capital Emprendedor
GN	Gobierno Nacional
GP	Gobiernos Provinciales
ICDB	Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios
ICSED	Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico
IIBB	Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos
IG	Impuesto a las Ganancias
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IRD	Inversión Real Directa
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
MH	Ministerio de Hacienda
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OE	Organismo Ejecutor
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBP	Préstamo Programático de Apoyo de Reformas de Política
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
PROCONFIS	Programas de Consolidación Fiscal de los Estados Brasileños
PYME	Pequeñas y Medianas Empresas
REPSAL	Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales
RFSP	Requerimientos Financieros del Sector Público
RIN	Registro Industrial Nacional
SAS	Sociedad de Acciones Simplificada
SBA	Acuerdo <i>Stand-By</i>
SIDIF	Sistema de Integrado de Información Financiera
SIPA	Sistema Previsional Argentino
SFD-Fiscal	Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal
SGR	Sociedades de Garantías Recíprocas
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SSEPIP	Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública
UIS	Actualización de la Estrategia Institucional (por sus siglas en inglés)
WEF	<i>World Economic Forum</i>

RESUMEN DEL PROYECTO
ARGENTINA
PROGRAMA PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO
(AR-L1283)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República Argentina			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	20 años
Organismo Ejecutor: El Prestatario, a través del Ministerio de Hacienda mediante la Dirección de Programas y Proyectos Especiales con Enfoque Sectorial Amplio			Período de desembolso:	1 año
			Período de gracia:	5,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en Libor
BID (Capital Ordinario):	300.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	(c)
Total:	300.000.000	100	Vida de Promedio Ponderado (VPP):	12,75 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del proyecto				
Objetivo del proyecto y descripción: el objetivo de esta serie programática es fortalecer la inversión privada y pública a fin de promover el crecimiento económico en Argentina. En esta primera operación los objetivos específicos son: (i) modernizar el marco impositivo-institucional para incrementar la inversión privada; y (ii) modernizar el marco normativo-institucional para mejorar la eficiencia en la inversión pública.				
La presente operación corresponde a la primera de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), a conformarse de dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados y cuyas acciones buscan dar respuesta a los principales retos que enfrenta el país para impulsar el crecimiento a través de la inversión privada y la inversión pública, para así apoyar al Gobierno de Argentina en su ambiciosa agenda de reformas para reducir las restricciones a la inversión privada, así como fortalecer los procesos de inversión pública.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento: el primer y único desembolso está condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de políticas de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Política y las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (ver ¶3.4).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales^(e):	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Desempeño económico reciente.** Tras enfrentar una recesión en 2015-2016, con una contracción acumulada del Producto Interno Bruto (PIB) del 1,8%, la economía argentina retomó el crecimiento en 2017, expandiéndose en un 2,9%. Este crecimiento se explica por un crecimiento en la inversión total de 11,3% y el mismo ha llevado a una reducción en la tasa de desempleo, del 8,5% al 8,1% entre 2016 y 2018. Para 2018 y 2019 se espera que este crecimiento continúe, con medianas de proyecciones de tasa de crecimiento de 3%, para ambos años¹. El factor de mayor freno al crecimiento vendría de la sequía asociada a La Niña, que tendría un costo estimado en torno a 0,7% del PIB en términos de menor producción agrícola. En caso de convalidarse un escenario de crecimiento en 2018, Argentina mostraría una expansión en la actividad económica por dos años consecutivos, algo que no sucede desde 2011².
- 1.2 Se espera que la actividad económica continúe creciendo en 2018. Del lado de la demanda, la inversión continuaría apuntalando el crecimiento por la caída del costo del capital, la reforma tributaria proinversión y el estímulo a la inversión en infraestructura. Por otra parte, la expansión de la masa salarial continuaría impulsando el consumo privado. Asimismo, las exportaciones recuperarían dinamismo de la mano de la aceleración en el crecimiento de Brasil. Con todo, el consenso de mercado espera un crecimiento de la actividad del orden del 3%, mientras que el Fondo Monetario Internacional (FMI) pronostica un avance más modesto de 2,5%.
- 1.3 Si bien la inflación permanece en niveles elevados, alcanzando un 24,8% en 2017, la misma ha venido disminuyendo, tras alcanzar un máximo de 47% a mediados de 2016. Para reducir la tasa de inflación, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) ha incrementado la tasa real ex ante de política monetaria a 11% partiendo de niveles negativos hasta 2016. Para 2018 y 2019 se espera que la inflación sea de 22% y 15%, respectivamente³.
- 1.4 En el frente fiscal, los déficits primarios observados se han ubicado en el entorno de 4,2% del PIB en 2016 y 3,8% del PIB en 2017 y el ratio deuda federal a PIB fue a finales de 2017 de 56,6%⁴. Para contener el déficit, el gobierno está llevando a cabo una estrategia de consolidación fiscal gradual en cuatro años con el objetivo de reducir sustancialmente el déficit primario, al tiempo que busca reducir las distorsiones impositivas y promover la inversión en infraestructura para potenciar el crecimiento de largo plazo. Se espera que el déficit primario se vea reducido paulatinamente a un 1,2% en 2020, lo que permitiría estabilizar el nivel de deuda en los niveles actuales⁵.

¹ [Series Trimestrales de Oferta y Demanda Globales del Instituto Nacional de Estadística y Censos \(INDEC\).](#)

² En base a [Series Trimestrales de Oferta y Demanda Globales del INDEC.](#)

³ Relevamiento de Expectativas de Mercado (BCRA, abril de 2018).

⁴ [Boletín Fiscal del Ministerio de Hacienda \(MH\).](#)

⁵ [Metas Fiscales del MH.](#)

Cuadro 1. Indicadores económicos seleccionados

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Crecimiento del PIB real (variación %)		2,4	-2,5	2,7	-1,8	2,9
Crecimiento del empleo (%) ^(a)	1,3	0,9	0,1	2,2	-0,6	0,5
Inflación (fin de período y en %)	23,2	27,0	36,5	28,1	35,6	24,8
Ingresos tributarios (% del PIB) ^(b)	30,6	31,2	31,1	32,0	31,3	30,8
Gasto primario (% del PIB) ^(c)	36,6	38,3	39,3	42,2	42,2	40,4
Déficit primario sector público nacional (% del PIB)	-1,1	-2,3	-3,4	-4,1	-4,2	-3,8
Deuda del sector público (% PIB)	36,8	39,4	41,4	49,5	51,7	56,6

^(a) Se refiere al empleo privado asalariado formal (Sistema Previsional Argentino, (SIPA)).

^(b) Se refiere a la presión tributaria neta del gobierno nacional y provincial excluyendo el impuesto inflacionario, según (Galliani y Afonso, 2018).

^(c) Se refiere al gasto primario total incluyendo gobierno nacional, provincial y municipal, según (Galliani y Afonso, 2018).

Fuente: Series Trimestrales de Oferta y Demanda Globales e Índice de Precios al Consumidor del INDEC; Boletín Fiscal Trimestral del MH.

- 1.5 En un contexto de alta necesidad de financiamiento del país y de salida de capitales de países emergentes frente a la normalización de la política monetaria en los Estados Unidos, el país ha iniciado negociaciones por un Acuerdo *Stand-By* (SBA, por sus siglas en inglés) con el FMI. El acuerdo disminuye sensiblemente el riesgo de una parada repentina del financiamiento y de alta volatilidad.
- 1.6 **El reto del crecimiento económico.** Argentina enfrenta el desafío estructural de acelerar su crecimiento de mediano plazo. Entre 1960 y 2014, el PIB per cápita de Argentina creció en torno al 1,1%, muy por debajo de lo observado en otros países de la región⁶. Este bajo crecimiento observado se explica por un bajo nivel de inversión y un bajo crecimiento en la productividad (BID, 2016)⁷. La productividad total de los factores tuvo un crecimiento de apenas 0,4% promedio anual entre 1961 y 2014 mientras que el capital por trabajador creció también solo 0,4% promedio anual en dicho período (BID, 2016).
- 1.7 A partir de 1999, el principal obstáculo para el crecimiento ha sido el capital por trabajador que tuvo una contribución negativa del 1,6% al crecimiento económico mientras que el capital humano y la productividad total de los factores tuvieron una contribución positiva de 13% y 60,5% respectivamente⁸. En línea con esto, en los últimos cinco años, el capital por trabajador ha tenido un crecimiento aún menor que su crecimiento histórico, con un aumento promedio anual de 0,2%. Esto se explica por un nivel bajo de inversión, que se redujo de 19,5% del PIB en 2007 a 14,8% del PIB en 2016. Este nivel de inversión se encuentra significativamente por debajo de otros países de la región como Brasil (18%), México (22,7%) y Chile (22,7%).
- 1.8 Incrementar los niveles de capital por trabajador requiere tanto un incremento en los montos de inversión privada, como una mejora en la eficiencia de la inversión pública (BID, 2016). Las principales restricciones y desincentivos que enfrentan

⁶ El crecimiento promedio es aún más bajo si se considera el periodo entre 1975 y 2014 donde fue de tan solo 0,8%. Para un periodo similar el crecimiento promedio en Brasil fue 2,1%, en Chile 4,6% y en México 2,2% ([Country Development Challenges \(CDC\), Argentina](#)).

⁷ [Crecimiento en Argentina en el último siglo \(Gabriel Sanchez, 2014\)](#).

⁸ [CDC, Argentina](#).

las empresas para invertir se relacionan con un clima de negocios inapropiado (BID, 2016)⁹, en parte consecuencia de: (i) políticas fiscales distorsionantes, que reducen la rentabilidad de la inversión; (ii) insuficientes niveles de intermediación financiera y acceso al financiamiento¹⁰; y (iii) costos transaccionales para empresas existentes y emprendimientos innovadores¹¹. En lo referente a la inversión pública, existen desafíos en las distintas etapas del proceso gestión de la inversión pública entre las que destacan: (i) una baja cobertura en el registro y evaluación por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)¹²; (ii) debilidades en la planificación de las inversiones en las Empresas Públicas (EP)¹³; y (iii) ausencia de un marco efectivo de Asociaciones Pública-Privadas (APP).

- 1.9 **Distorsiones del sistema impositivo.** El sistema impositivo argentino presenta varios impuestos altamente distorsivos que obstaculizan la productividad, la inversión y la competitividad de las empresas ([BID, 2016](#); y [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(OCDE\), 2017](#)). Entre estos impuestos altamente distorsivos destacan las altas tasas marginales del Impuesto a las Ganancias (IG), el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (ICDB) y el Impuesto Provincial a los Ingresos Brutos (IIBB).
- 1.10 La tasa del IG (renta corporativa) en Argentina es del 35%, lo cual es alto para los estándares internacionales, incluso sin considerar el impacto del IIBB (OCDE, 2017)¹⁴. Altas tasas de este impuesto tienden a reducir la inversión privada, dado que reduce el retorno al capital, desalentando la inversión ([Galiani y Afonso, 2018](#))¹⁵, lo que conlleva a una reducción de la inversión, de la productividad y del crecimiento económico ([Schwellnus C. y Arnold J., 2008](#); [Arnold, J., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C.; y Vartia. L., 2011](#)).
- 1.11 El ICDB se instauró como una medida de emergencia durante la crisis de 2001 y grava las transacciones bancarias realizadas por las personas físicas y jurídicas. Este impuesto afecta negativamente la intermediación financiera. [Kirilenko y Summers \(2004\)](#), muestran que este tipo de impuestos genera una contracción

⁹ La identificación de los principales desafíos de desarrollo se basa en el uso de cuatro metodologías: diagnóstico de crecimiento, análisis de brechas de desarrollo sectorial, análisis de prioridades para la productividad y el ingreso, y análisis de brechas de desarrollo regional. Para más detalles ver [CDC, Argentina](#).

¹⁰ Argentina tiene una tasa de préstamos al sector privado como proporción del PIB extremadamente baja, del 14,3% (BCRA). Ver [CDC, Argentina](#).

¹¹ El *World Economic Forum* (WEF) (2017) sitúa en el indicador específico de costos de las regulaciones públicas a Argentina en el lugar 128 de un total de 137.

¹² No había evaluación ni registro centralizado de los proyectos canalizados a través de Transferencias de Capital y del Programa de Inversiones Prioritarias (62% del gasto previsto en obras públicas). Para la Inversión Real Directa (IRD), el registro es parcial (solo 65%) y para Transferencias es casi nulo (12%). Fuente: Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP).

¹³ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), 2016.

¹⁴ El promedio en la región es 31,5% mientras el que promedio de la OCDE es de 31,1% (Galiani y Afonso, 2018).

¹⁵ La literatura muestra que los impuestos a la renta empresarial son los que tienen un mayor impacto adverso en el crecimiento, por la sensibilidad en la inversión de las empresas, incluyendo la inversión en Investigación y Desarrollo además de la inversión fija ([Documento de Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal \(SFD-Fiscal\)](#)). Adicionalmente, la literatura muestra que los efectos tienden a ser sostenibles en el tiempo cuando la reducción impositiva se financia con una reducción en el gasto público y no en deuda que eventualmente incrementaría el nivel de tasa de interés reduciendo el impacto de la reducción en tasas. Para una revisión de la literatura ver: Auerbach y Smetters, *The Economics of Tax Policy*, 2017.

en la bancarización entre 28% y 47%, lo que conlleva a mayores costos de financiamiento y menores niveles de productividad¹⁶.

- 1.12 El IIBB grava a las ventas de las empresas. Esto reduce la rentabilidad de las inversiones, lo que desalienta la inversión. Estos impuestos no solo tienen un impacto en la inversión sino también en la productividad y en las exportaciones (BID, 2016). Esto es porque el impuesto grava las ventas intermedias generando un efecto cascada que incentiva la integración vertical y afecta aquellos sectores con mayores etapas intermedias (BID, 2016). Adicionalmente, este impuesto afecta el comercio interprovincial e incentiva concentración geográfica debido a las diferencias en las alícuotas dependiendo de la provincia donde reside la empresa, lo que es equivalente a la existencia de aduanas interiores, y eleva significativamente los costos de cumplimiento al contribuyente (Galliani y Afonso, 2018).
- 1.13 Si bien estos tres impuestos son altamente distorsivos, rebajas o eliminaciones de estos no han resultado posibles, como consecuencia del importante nivel de recaudación que representan. En 2017, la recaudación por estos impuestos fue equivalente a un 7,8% del PIB¹⁷. Reducir estos impuestos, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas requiere generar espacios fiscales, ya sea mediante el incremento de otros impuestos menos distorsivos o el control del crecimiento del gasto público.
- 1.14 **Dificultades de financiamiento para la empresas existentes y nuevos emprendimientos.** Las condiciones que generan mayor cantidad de empresas innovadoras se relacionan con la capacidad de crear nuevos emprendimientos y las posibilidades de conseguir el financiamiento para establecerlos, y permitirles crecer rápidamente (BID, 2017). Si bien Argentina ha mostrado contar con capacidad de generar emprendimientos dinámicos, su ecosistema emprendedor presenta fuertes debilidades en la provisión de financiamiento. En Argentina, las dificultades generales de financiamiento están asociadas, entre otros factores, con un bajo nivel de intermediación financiera relacionado con el ICDB, así como la volatilidad macroeconómica asociada con los altos niveles de inflación (BID, 2016; Kirilenko y Summers, 2004; [Sánchez, Gabriel; Butler, Inés; Rozemberg, Ricardo, 2011](#)). El mantenimiento de estas condiciones desfavorables durante años llevó a que Argentina tenga una tasa de préstamos al sector privado como proporción del PIB extremadamente baja del 14,3% (BCRA), cuando sus comparadores presentan este indicador mucho más alto, como Chile con 112,1%, Brasil 62,2%, y un promedio para toda América Latina y el Caribe de 49% y para la OCDE de 147,1% (BID, 2016). El actual gobierno comenzó a modificar esta situación. Las medidas tomadas hasta ahora incluyen la eliminación de tasa de

¹⁶ [Aghion, Philippe, Peter Howitt y David Mayer-Foulkes, 2005](#) muestra que el acceso al financiamiento es una de las variables más importantes para la convergencia económica, ya que afecta la productividad total de los factores, incentivando la innovación y la Investigación y Desarrollo ([Aghion, P.; Angeletos, G.-M.; Banerjee, A. & Manova, K., 2010](#)), la asignación eficiente del capital hacia los proyectos con mayores retornos ([Galindo, Arturo Jose; Micco, Alejandro, 2007](#)), el acceso a nuevos mercados y segmentos de la demanda de mayor valor agregado ([Beck, 2002; Minetti y Zhu, 2011; Manova, 2012; Muuls, 2015](#)), y finalmente atenuando el impacto de la volatilidad y los *shocks* macroeconómicos ([Cavallo, E. A.; Galindo, A.; Izquierdo, A. & León J.J., 2013.](#); Aghion et. al., 2005).

¹⁷ Boletín Fiscal del MH.

interés mínimas para depósitos a plazo fijo y tasas máximas para créditos de consumo¹⁸, mayor información sobre comisiones bancarias¹⁹, procedimientos simplificados para la apertura de cuentas y la introducción de una unidad indexada a la inflación²⁰. Como resultado de ello los préstamos a empresas aumentaron en 2017 más de un 20% en términos reales y alcanzaron el mayor valor en 16 años²¹.

1.15 El caso del financiamiento a la innovación y a nuevas empresas enfrenta dificultades especiales, aún en mercados financieros sólidos. Este tipo de financiamiento está afectado por fallas de mercado conocidas, como la asimetría de información, y por las particularidades del riesgo tecnológico, y la valuación de activos intangibles en *start-ups* basados en conocimiento. Es por eso que en los países que promueven las nuevas empresas dinámicas basadas en el conocimiento desarrollan estructuras especiales, adicionales a la oferta regular de sus mercados financieros, para asegurar un flujo de financiamiento adecuado para este tipo de empresas (BID, 2017). En Argentina, este tipo de empresas innovadoras enfrentan entonces las dificultades generales de sus mercados financieros poco profundas, sumadas a las específicas aquí mencionadas. En efecto, según el ranking del Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSED) (2016), Argentina se encuentra en el puesto 39 de 60 países del mundo considerados, y el tercero de los 15 latinoamericanos por la calidad de su ecosistema emprendedor. De los 10 indicadores que se miden, el de acceso a financiamiento es el más bajo de todos para Argentina, y la coloca en el puesto 14 de los 15 países de la región.

1.16 **Costos transaccionales para empresas existentes y emprendimientos innovadores.** En una economía de mercado, son los empresarios y emprendedores los que identifican oportunidades de negocio y las canalizan invirtiendo en sus empresas o creando nuevos emprendimientos para aprovecharlas. Cuando esas oportunidades son difíciles de aprovechar por los altos costos transaccionales, disminuye el ritmo de creación de nuevas empresas o nuevas inversiones, el crecimiento y las ganancias de productividad se resienten (BID, 2016 y BID 2017). Hasta 2015, Argentina fue acumulando un sistema de regulaciones e impuestos que afectaron su clima de negocios. El WEF sitúa la competitividad de la economía argentina en el puesto 92 de un total de 137 en términos generales, pero en el pilar de instituciones su posición es 113²², y dentro de este pilar, el indicador específico de costos de las regulaciones públicas es 128²³, por el número de procedimientos y tiempo para comenzar un negocio. Y este puesto 92 en el reporte 2017-2018 refleja una mejora de 12 posiciones respecto al año anterior, fruto de reformas iniciales realizadas por la actual administración (WEF, 2018).

¹⁸ Decreto N° 30/2018, Boletín Oficial de la República Argentina.

¹⁹ Comunicación A 5928, BCRA.

²⁰ Unidades de Valor Adquisitivo creadas por la Ley N° 27.271.

²¹ Fuente: [BCRA](#) en su serie de Préstamos y depósitos del sector privado no financiero, desagregados por tipo de titular, saldos a fin de mes.

²² WEF, 2018.

²³ Para facilitar la evolución interanual, consideraremos los valores absolutos para estos indicadores, que en este caso son 4; 3,3 y 2,4 respectivamente.

- 1.17 **Debilidades en la inversión pública y falta de un marco de asociación público privadas.** Contar con ineficiencias en los procesos de gestión de la inversión pública conlleva a una baja en la calidad de la infraestructura pública ([FMI, 2015](#)) y tiende a reducir del crecimiento económico ([Gupta, S.; Kangur, A.; Papageorgiou, C.; y Wane, 2014](#)). En Argentina, existen desafíos en las distintas etapas del proceso gestión de la inversión. En la etapa de planificación y selección de los proyectos hasta 2016, menos de la mitad de la inversión del sector público tuvo un proceso de revisión ex ante donde las inversiones fueran registradas y evaluadas por el SNIP²⁴. Esto está asociado a falta de respaldo político al SNIP que permitió que una parte importante de la inversión pública no pasara por el sistema (Tamblay, 2018). Adicionalmente durante la etapa de planificación y selección se encuentran debilidades asociadas a la ausencia de metodologías de evaluación de proyectos y carencia de estimaciones de precios sociales (Tamblay, 2018). En la etapa de ejecución de las inversiones, en 2015 solo alrededor del 40% de los proyectos con crédito presupuestal vigente tuvieron gastos devengados, lo que sugiere importantes retrasos en la ejecución de las obras. Existe además una débil vinculación con otros sistemas claves de la administración pública, como los sistemas presupuestales (De Raco, 2017). En evaluación de proyectos, no se cuenta con metodologías para la evaluación ex post de productos, resultados o impactos²⁵.
- 1.18 Adicionalmente, las EP son las responsables de ejecutar el 70% de la inversión y tienen debilidades en sus mecanismos de supervisión y mecanismos de gobernanza corporativa²⁶. La gobernanza corporativa de las EP no cuenta con mecanismos formales que permitan asegurar la calidad y pertinencia de las inversiones que realizan²⁷. La ausencia hasta 2016 de una unidad central que supervise a las EP impactó en su rentabilidad y en la eficacia de sus inversiones²⁸. Adicionalmente, la ausencia de un marco jurídico que regule, y dé certidumbre a las APP, así como la debilidad en las unidades ejecutoras de proyectos de los distintos ministerios, estuvo asociado con la ruptura de contratos tras la crisis de 2002 y al bajo nivel de utilización de estas asociaciones²⁹.
- 1.19 **Agenda de reformas para impulsar el crecimiento.** El Gobierno de Argentina ha priorizado el restablecimiento del sector privado como el motor del desarrollo, y la construcción de un Estado más eficiente y transparente que apoye su

²⁴ No había evaluación ni registro centralizado de los proyectos canalizados a través de Transferencias de Capital y del Programa de Inversiones Prioritarias (62% del gasto previsto en obras públicas). Para la IRD, el registro es parcial (solo 65%) y para Transferencias es casi nulo (12%).

²⁵ La literatura empírica también resalta la importancia del proceso de diseño, selección, implementación y evaluación de proyectos en el impacto final de las inversiones ([Esfahani y Ramirez, 2003](#); [Haque y Kneller, 2008](#)). En promedio los países emergentes podrían mejorar la calidad de su infraestructura en 40% si necesidad de incrementar su gasto, comparados con un 27% para los países desarrollados y 55% para los países de menores ingresos (FMI, 2015; Gupta et. al., 2014). Es decir, producto de las debilidades en el proceso de inversión pública, el país emergente promedio tiene un desperdicio de alrededor del 40% en su inversión pública. Argentina podría aumentar la calidad de su infraestructura en más de 35% con el mismo nivel de inversión pública (FMI, 2015).

²⁶ Fuente: DNIP.

²⁷ OCDE, 2017.

²⁸ La OCDE (2017) estima que una mejora en la gobernanza corporativa de las EP puede mejorar el crecimiento económico en hasta 0,9% del PIB.

²⁹ Auguste, 2012.

crecimiento³⁰. En este contexto, el mismo se propuso en 2017 una ambiciosa agenda de reformas para reducir las restricciones a la inversión privada, así como fortalecer los procesos de inversión pública. Para esto se ha comenzado un proceso de reforma tributaria, tanto a nivel federal como provincial, tendiente a reducir impuestos distorsivos, en un marco de responsabilidad fiscal. También se han comenzado procesos de reforma para eficientizar la inversión pública y alentar el emprendedurismo. Estas reformas contaron con el apoyo del Banco y coincidieron con la preparación de esta operación.

1.20 **Reforma tributaria nacional.** A finales del 2017 el gobierno argentino impulsó una reforma tributaria nacional³¹ que tiene como principal objetivo incentivar la inversión y reducir de forma gradual la carga tributaria. Para ello dentro de los principales ejes de la reforma se encuentran:

- a. Reducir la alícuota del IG en un plazo de cuatro años de 35% a 25% para ganancias que no se distribuyan. Así, las empresas tendrán mayores incentivos a reinvertir sus utilidades.
- b. Deducción del ICDB. La reforma impulsada por el gobierno propone permitir en un plazo de cinco años que el 100% del ICDB que pueda pagarse a cuenta de ganancias, eliminando el impacto que tienen en la desintermediación financiera.

1.21 **Reforma tributaria provincial.** A fines de 2017 los Gobiernos Provinciales (GP) acordaron con el Gobierno Nacional (GN) un Consenso Fiscal³² que busca armonizar las estructuras tributarias de las distintas provincias a fin de fomentar la inversión, el empleo y el crecimiento económico. Dentro de los principales compromisos asumidos por las provincias en materia tributaria se destaca la reducción del IIBB. Las provincias se comprometen a: (i) reducir las alícuotas en un plazo de cinco años exentando a los sectores primarios de producción para reducir los efectos cascada; (ii) eliminar tratamientos diferenciales basados en el lugar de radicación o la ubicación del establecimiento del contribuyente para eliminar el efecto de aduanas internas; y (iii) desgravar los ingresos provenientes de las actividades de exportación.

1.22 **Responsabilidad fiscal.** La reducción de los impuestos antes mencionados significaría una pérdida de ingresos para los distintos niveles de gobierno de al menos 1,5% del PIB³³. Para evitar que esto perjudique las finanzas públicas de los distintos niveles de gobierno, el GN y los GP impulsaron también, reformas destinadas a consolidar el gasto corriente e incrementar la recaudación de impuestos menos distorsivos. Entre las principales medidas para fortalecer la responsabilidad fiscal se encuentran:

- a. Reforma de la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual establece que el gasto primario corriente de los GP y el GN no podrá incrementarse por encima de la inflación y que no se podrá incrementar el personal por encima del crecimiento de la población. De esa forma, el crecimiento de la economía

³⁰ Fuente: [Objetivos de Gobierno](#).

³¹ Ley N° 27.430.

³² Ley N° 27.429.

³³ Fuente: [Proyecto de Reforma Tributaria](#).

permitirá ir bajando gradualmente el peso del gasto público en el PIB, creando el espacio fiscal para también poder bajar la presión tributaria y mejorar el sistema impositivo (Galliani y Afonso, 2018). El crecimiento del gasto público había sido uno de los principales factores limitantes para la reducción de impuestos distorsionantes en Argentina, ya que este se incrementó de un 26% del PIB en 2006 a 42,2% del PIB en 2016^{34, 35}.

- b. Reducción de subsidios diferenciales para el Área Metropolitana de Buenos Aires en materia energética para el ejercicio 2019 y en transporte para el ejercicio 2021. Estos subsidios representaban más de 3% del PIB en 2016.
- c. Propuesta de coparticipación federal de impuestos que esté basada en las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción, contemple criterios objetivos de reparto y logre las metas de alcanzar un grado equivalente de desarrollo entre las provincias³⁶.
- d. Impuesto Inmobiliario. Con el objetivo de sustituir parcialmente los ingresos del IIBB con otros menos distorsionantes, las provincias se comprometen a:
 - (i) crear un organismo federal que cuente con la participación de las provincias que determine valuaciones fiscales de acuerdo a mercado;
 - (ii) adoptar las valuaciones fiscales determinadas por el organismo federal; y
 - (iii) fijar alícuotas en un rango entre 0,5% y 2% del valor.

1.23 **Fortalecimiento del proceso de inversión pública.** El GN ha mostrado su compromiso con el fortalecimiento del SNIP a través de una serie de reformas que reinsertan a la DNIP en el proceso presupuestario. En particular, a fines de 2017, se realizó el traspaso de las funciones referidas a la inversión pública nacional y la DNIP desde el Ministerio de Producción a la órbita de Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), definiendo a la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública (SSEPIP) como la autoridad responsable de la aplicación del SNIP. Esta reforma inserta nuevamente al SNIP en el proceso presupuestal nacional en Argentina.

1.24 Adicionalmente el gobierno argentino impulsará en el mediano plazo una serie de reformas que buscan fortalecer el funcionamiento del SNIP entre las que destacan: (i) permitir el seguimiento de la ejecución presupuestaria a nivel de Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) y automatizar el proceso de

³⁴ Este incremento se explica principalmente por: (i) un crecimiento de 4,8 puntos del PIB en la masa salarial particularmente a nivel provincial; (ii) un crecimiento de 4,7 puntos del PIB en los gastos previsionales; y (iii) un crecimiento de 5 puntos del PIB en transferencias al sector privado explicado fundamentalmente por un crecimiento de los subsidios a los energéticos. En contraste, la inversión se redujo como porcentaje del gasto total del sector público nacional del 12% en 2007 a 8% en 2016 (BID, 2016; Galliani y Afonso, 2018).

³⁵ El crecimiento del gasto corriente está asociado con un marco de responsabilidad fiscal débil que, si bien contaba con reglas de crecimiento en el gasto primario y de equilibrio presupuestario, excluía de sus evaluaciones los gastos referidos a la promoción de la actividad económica, al sostenimiento del nivel de empleo y a dar cobertura a la emergencia sanitaria (Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, 2017).

³⁶ Como muestra la literatura de descentralización y federalismo fiscal, esta alta dependencia de transferencias genera incentivos contrarios a la eficiencia y responsabilidad fiscal, porque un gobierno que recibe una gran proporción de sus recursos desde fuera de su distrito pierde el contacto necesario entre los contribuyentes y el gasto público y es posible que siga una conducta más expansiva que en otros casos ([Fretes y Ter-Minassian, 2015](#); [Qian y Weingast, 1997](#); [Oates, 1999](#)).

carga del gasto de capital al presupuesto, mediante la articulación de los sistemas BAPIN y el Sistema de Integrado de Información Financiera (SIDIF); y (ii) adecuar el marco normativo del SNIP para simplificar los requisitos por parte de los organismos para la emisión de dictámenes³⁷.

- 1.25 El gobierno argentino también ha comenzado un proceso de fortalecimiento de la eficiencia de la inversión pública en las EP y a través de APP. En materia de EP el GN ha avanzado con la creación de una unidad bajo la órbita de la JGM que centralice la supervisión y monitoreo de las EP, así como en el establecimiento de lineamientos de gobernanza corporativa para las EP. En materia de APP el GN ha avanzado con la aprobación y reglamentación durante 2017, de la Ley de APP y han continuado con su perfeccionamiento institucional a través de la creación de una Subsecretaría de Participación Público-Privada en el Ministerio de Finanzas durante 2018³⁸. Un reto pendiente en esta materia es el desarrollo de un marco de transparencia y responsabilidad fiscal que asegure que el impacto de las APP en las cuentas públicas sea sostenible³⁹.
- 1.26 **Fortalecimiento del emprendedurismo.** Para mejorar el clima de negocios y fomentar la creación de nuevas empresas dinámicas, el gobierno federal logró aprobar la [Ley N° 27.349](#) de Apoyo al Capital Emprendedor que está en proceso de implementación. Esta ley generó mejora en los siguientes ámbitos: (i) facilitación de trámites: crea una nueva figura empresarial, la Sociedad de Acciones Simplificada (SAS) que podrá crearse en un solo día, *online* y con requisitos simples; (ii) creación del Fondo Nacional de Capital Emprendedor (FONDCE) para financiar proyectos con capital semilla, y para cofinanciar 13 aceleradoras que apoyarán técnicamente nuevas empresas dinámicas y financiarán su crecimiento; y (iii) creación de estímulos impositivos para quienes inviertan en capital de riesgo y reglamentación de un marco para nuevos mecanismos de financiamiento colectivo (*crowdfunding*).
- 1.27 **Decreto de desburocratización y simplificación.** El Poder Ejecutivo de Argentina sancionó el [Decreto N° 27/2018](#) por el cual se modifican una serie de leyes y regulaciones que generaban costos regulatorios innecesarios para el sector privado. Los principales procesos beneficiados por este decreto son: (i) sociedades, mejorando el proceso de creación de sociedades, y mejorando la compatibilidad de las SAS, con el resto de la legislación; (ii) financiamiento a Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), simplificando los procesos a través de los cuales este tipo de empresas acceden a distintas formas de financiamiento de fomento, incluyendo cambios en el funcionamiento de un fondo de garantías público y de las regulaciones de las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR); (iii) metrología, a través de una revisión integral de procedimientos relativos a la aprobación de instrumentos de revisión que acorta procesos y simplifica trámites; (iv) marcas y patentes, simplificando y reduciendo los trámites para el registro de marcas y obtención de patentes, adoptando buenas prácticas internacionales; (v) mercados laborales, mejorando el funcionamiento del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL); y (vi) regulaciones

³⁷ Fuente: DNIP.

³⁸ Decreto N° 174/2018.

³⁹ Para una revisión sobre las mejores prácticas para transparentar el impacto fiscal de las APP ver [Nota fiscal y contable - APP](#).

industriales, eliminando un registro obligatorio para las industrias y facilitando el proceso de inversiones en la industria automotriz.

- 1.28 **Conocimiento del sector.** Existe una extensa literatura sobre los impactos de diferentes tipos de impuestos en el crecimiento que han elaborado recomendaciones de reforma (Myles, [2009a](#), [2009b](#), [2009c](#); [OCDE, 2010](#), [Martínez-Vázquez, J., V. Vulovic, y G. Canavire-Bacarreza, 2013](#); [Mirrlees, J., A. Stuart, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, y J. Poterba, 2011](#); y Auerbach y Smetters, 2017). Las conclusiones más importantes para este programa son⁴⁰: (i) los impuestos a la propiedad inmobiliaria son los menos probables de afectar el crecimiento y distorsionar la asignación de recursos para el ahorro y la inversión; y (ii) los impuestos a la renta empresarial son los que muestran un impacto adverso mayor en el crecimiento, por la sensibilidad en la inversión de las empresas. Existe amplia evidencia en la literatura económica sobre la efectividad de las principales medidas incluidas en el programa. Auerbach y Smetters (2017) al igual que BID (2016) realizan una revisión de la literatura y concluyen que la reducción de tasas impositivas del impuesto sobre la renta corporativa cuando son financiadas con reducción en gasto, están asociadas con mayores niveles de inversión y crecimiento económico. Existen varios estudios en la literatura empírica que encuentran que impuestos distorsivos afectan el crecimiento económico. Entre estos trabajos vale destacar los de Kneller y otros (1999) y [Gemmell, N., Kneller, R. y Sanz, I. \(2011\)](#) para los países desarrollados, y [Acosta-Ormaechea y Yoo \(2012\)](#) para países desarrollados y en desarrollo. Por su parte, [Arnold J. \(2008\)](#) y Arnold J. y otros (2011) encuentran que, entre los impuestos distorsivos, los impuestos sobre la renta corporativa son los más perjudiciales. Si bien estos trabajos no discuten los mecanismos económicos que llevan a la menor tasa de crecimiento, estos mecanismos pueden estar relacionados con una reducción en la inversión privada y en la productividad. Schweltnus C. y Arnold J. (2008) y [Vartia \(2008\)](#) encuentran que los impuestos corporativos reducen la inversión y la productividad. Adicionalmente, Vartia (2008) también encuentra que los incentivos fiscales a la Investigación y Desarrollo incrementan la productividad. Al mismo tiempo que Artana (2015) muestra el efecto distorsivo de IIBB, y Kirilenko y Summers (2004) muestran que impuestos como el ICDB generan una contracción en la bancarización entre 28% y 47%.
- 1.29 En materia de responsabilidad fiscal, el involucramiento del GN en temas de responsabilidad fiscal es una buena práctica respaldada en la literatura. Rodden y Eskeland (2003) encuentran que la efectividad de los controles al endeudamiento de gobiernos subnacionales se ve incrementada en contextos de fuerte monitoreo por parte del gobierno central o del mercado. [Martell \(2008\)](#) y [Kishore y Prasad \(2007\)](#) encuentran que en Brasil e India las restricciones impuestas en los arreglos de coordinación fueron efectivas al incrementar la disciplina fiscal. En España, Cabasés, Pascual y Vallés (2007) encuentran que las restricciones institucionales al endeudamiento incrementaron la disciplina financiera en las políticas de endeudamiento adoptadas por los gobiernos locales. En Colombia, Chamorro Narváz y Urrea Bermúdez (2016) encuentran que la

⁴⁰ Para una revisión de esta literatura ver el [SFD Fiscal](#).

implementación de un sistema de alertas y el control del endeudamiento fortaleció la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales.

- 1.30 En materia de inversión pública la literatura empírica muestra que los efectos de la inversión pública sobre el crecimiento económico son heterogéneos. En particular, el retorno económico y social de la inversión pública depende en parte del grado de eficiencia con que se la ejecute: un *shock* de gasto público en inversión de un punto del PIB aumenta el producto en solo 0,3% en países con baja eficiencia del gasto, pero el mismo *shock* genera un aumento de 0,6% en países con niveles de eficiencia del gasto mayor. A su vez, los niveles de eficiencia del gasto en inversión son en parte explicados por la fortaleza o calidad de las instituciones que enmarcan el ciclo de proyectos: los países que cuentan con instituciones de gestión de la inversión de mayor calidad tienden a presentar mayores niveles de eficiencia en su gasto de inversión. Por ello, la evidencia destaca la importancia de fortalecer el marco institucional para mejorar los resultados de la inversión pública en países en desarrollo. Dicho fortalecimiento viene de la mano de asegurar un conjunto de medidas, entre las que se destacan, las intervenciones orientadas a mejorar los mecanismos de monitoreo de la inversión la literatura empírica también resalta la importancia del proceso de diseño, selección, implementación y evaluación de proyectos en el impacto final de las inversiones ([Esfahani y Ramirez, 2003](#); Haque y Kneller, 2008). Por ejemplo, [Flyvbjerg, B., N. Bruzelius, y W. Rothengatter \(2003\)](#) encuentra sobre costos significativos, beneficios menores a los esperados, y baja eficiencia son comunes en los países en desarrollo y que puede ser atribuido a fallas en los procesos de selección y monitoreo de las inversiones. El FMI (2015) haciendo uso del método de Análisis Envolvente de Datos (DEA, por sus siglas en inglés), encuentra que existe un espacio importante para mejorar la eficiencia del gasto en inversión en la región. En promedio los países emergentes podrían mejorar la calidad de su infraestructura en 40% sin necesidad de incrementar su gasto, comparados con un 27% para los países desarrollados y 55% para los países de menores ingresos.
- 1.31 Las barreras al emprendimiento, y en particular aquellas que impiden la entrada, pueden obstaculizar significativamente la creación de nuevas empresas. En ausencia del efecto disciplinante de la competencia de los nuevos participantes, las empresas tienden a crecer menos, son pequeñas y menos productivas ([Klapper, L., Laeven, L. y Rajan, R. 2006](#)). Las ganancias potenciales en términos de la productividad agregada total de los factores de una asignación más eficiente de capital y trabajo podrían haber alcanzado el 60% hace casi una década (Neumeyer y Sandleris, 2010; Busso et al., 2013). Sánchez (2009) encuentra que la competitividad vía informalidad de empresas menos productivas jugó un rol relevante en la dispersión de productividades, por ejemplo, en el sector de ventas minoristas. Artana y otros (2010) estiman que la productividad marginal de trabajo formal es 80% superior al informal (que alcanza un tercio de la Población Económicamente Activa).
- 1.32 **Valor añadido del Banco y apoyo operativo técnico.** El Banco ha acompañado las reformas impulsadas por la actual administración en su diagnóstico, diseño e implementación. Durante 2016, el Banco apoyó al GN en el diagnóstico de las principales distorsiones del sistema impositivo nacional y particularmente provincial, en el marco de la elaboración del CDC de Argentina y del diseño de la

operación 3835/OC-AR que tiene como objetivo fortalecer la gestión fiscal provincial. Durante 2017 el Banco brindó asesoría al GN durante las distintas etapas del proceso de redacción de la reforma a la Ley de Responsabilidad Fiscal y del Consenso Fiscal. Actualmente el Banco se encuentra apoyando en la implementación de los compromisos de reforma provincial en materia de gasto y administración tributaria a través de la operación 3835/OC-AR⁴¹, además de complementar las reformas a nivel nacional con un Programa de Fortalecimiento de la Administración Tributaria (4500/OC-AR)⁴². En materia de reforma de la actividad emprendedora a través de las operaciones 1884/OC-AR⁴³ y 2923/OC-AR se financió el comienzo y la evolución de las políticas de apoyo a la actividad emprendedora. Este programa es además complementario a la operación programática AR-L1298⁴⁴ que apoya la productividad y el crecimiento económico a través de políticas dirigidas a reducir las brechas de género en la participación laboral.

- 1.33 En materia de inversión pública el Banco ha apoyado al GN en el diagnóstico de las debilidades del proceso de inversión pública en el marco de la ATN/OC-16374-RG y se encuentra apoyando en la implementación de reformas a través de la AR-T1204 cuyo objetivo general es apoyar a la DNIP en su fortalecimiento institucional para mejorar la eficiencia de la inversión pública en Argentina. En materia de fortalecimiento de la gobernanza de las EP el Banco ha apoyado con la realización de un diagnóstico del impacto fiscal y transparencia de las EP en el marco de la ATN/KR-14970-RG y se encuentra apoyando la implementación de las reformas a través de la ATN/OC-16115-AR, así como el intercambio de mejores prácticas en la región a través de la ATN/OC-16161-AR.
- 1.34 **Lecciones aprendidas.** Esta serie programática se beneficia de las lecciones aprendidas, entre otras, de: (i) programas que contribuyen a mejorar el crecimiento a través de medidas fiscales que mejoran la gestión fiscal subnacional como el Programa de Fortalecimiento de Gestión Municipal en Argentina (1855/OC-AR) y los Programas de Consolidación Fiscal de los Estados Brasileños (PROCONFIS) en cuanto a la importancia de implementar medidas que efficienten el gasto público; (ii) programas que efficientizan el sistema tributario nacional (3201/OC-ME, 3676/OC-ME) en cuanto a la importancia de modernizar las política tributaria nacional; (iii) programas que fortalecen el marco de responsabilidad fiscal nacional y provincial a través del fortalecimiento de las reglas fiscales (4072/OC-ME, 2341/OC-CO y 2744/OC-CO); y (iv) programas que fortalecen el crecimiento a través de incrementar la eficiencia de los sistemas de inversión pública (4428/OC-PE). Adicionalmente, este programa incorpora las mejores prácticas sugeridas por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del

⁴¹ Esta operación alcanzó elegibilidad el 20 de abril 2017 y ha desembolsado el 13% de sus recursos apoyando a las provincias de Salta, Neuquén, Mendoza y Corrientes.

⁴² Esta operación fue aprobada en el directorio del Banco el 12 de marzo de 2018, y se encuentra en proceso de obtener su elegibilidad.

⁴³ Esta operación concluyó su ejecución en diciembre de 2016.

⁴⁴ La operación se encuentra en proceso de consideración y aprobación por parte del Banco. Se prevé su aprobación en setiembre de 2018.

Banco⁴⁵, al acompañar esta serie programática, con programas de inversión que apoyan con medidas que mejoran la administración tributaria a nivel nacional (4500/OC-AR) y provincial (3835/OC-AR). Adicionalmente, el programa se alinea con las recomendaciones surgidas de la Evaluación de OVE de la Estrategia de País 2009-2015 para Argentina donde se recomendó priorizar los esfuerzos del Banco para apoyar el diálogo de políticas en las principales áreas de reforma que incluyen la mejora del marco regulatorio para fomentar la inversión privada, el fortalecimiento de los GP, y la mejora del clima de negocios.

- 1.35 **Coordinación con otros organismos multilaterales.** El programa de reformas descrito se encuentra alineado con las recomendaciones realizadas por la OCDE y el FMI. En particular, la [OCDE \(2017\)](#) dentro de sus recomendaciones destaca la importancia de: (i) la realizar una reforma fiscal que reduzca la tasa marginal del IG así como gradualmente eliminar el ICDB y el IIB; (ii) incluir una regla fiscal de gasto; (iii) eliminar gradualmente los subsidios a los energéticos; (iv) racionalizar el empleo público; (v) mejorar la gobernanza corporativa de las EP; y (vi) simplificar los procedimientos administrativos y licencias requeridas para comenzar un negocio. Por su parte el [FMI \(2017\)](#) también destaca que las reformas propuestas a la Ley de Responsabilidad Fiscal incentivan disciplina fiscal, al limitar el crecimiento del gasto primario en términos reales y contener el crecimiento del número de empleados públicos al crecimiento de la población. Adicionalmente el [FMI \(2017\)](#) señala que las reformas impositivas atienden varias de las distorsiones del sistema impositivo al: (i) reducir la carga tributaria en las inversiones con la baja en la tasa marginal del IG; y (ii) reducir los efectos de impuestos cascadas con la gradual reducción del ICDB y el IIB.
- 1.36 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad e innovación por medio del objetivo de mejorar el clima de negocios. El programa también se alinea con el tema transversal de capacidad institucional y Estado de derecho por medio del objetivo de modernizar el marco normativo-institucional para mejorar la eficiencia en la inversión pública. El programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) en particular con los indicadores: (i) impuestos recaudados como porcentaje del PIB; (ii) agencias gubernamentales beneficiadas con instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos; y (iii) reformas al ambiente de negocio promulgadas. Asimismo, el programa es consistente con la Estrategia de País con Argentina 2016-2019 (GN-2870-1) en especial con el área estratégica de mejora del ambiente de negocios y con el objetivo estratégico de fortalecimiento institucional del gobierno, y está incluido en el Programa de Operaciones de 2018 (GN-2915). Además, es consistente con la Estrategia sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) en particular con el área de gestión y financiamiento del gasto público a través de mejoras en la gestión de ingresos y de gastos, y con el Marco Sectorial de Política y Gestión Fiscal (GN-2831-3) al estar relacionado con la mejora en la equidad fiscal y la inclusión social.

⁴⁵ En su reporte [Revisión del Respaldo del Banco a la Política y la Administración Tributaria](#) del 2017, OVE identifica como una lección aprendida que es deseable apoyar las reformas tributarias con un paquete de instrumentos donde los préstamos de política apoyan las reformas de políticas, mientras que de manera complementaria los préstamos de inversión apoyan con la implementación de las reformas de administración tributaria necesarias.

Adicionalmente existe consistencia con el Marco Sectorial de Innovación Ciencia y Tecnología (GN-2791-8) al promover un entorno favorable a los negocios y emprendimientos.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 1.37 **Objetivo.** El objetivo de esta serie programática es fortalecer la inversión privada y pública a fin de promover el crecimiento económico en Argentina. En esta primera operación los objetivos específicos son: (i) modernizar el marco impositivo-institucional para incrementar la inversión privada; y (ii) modernizar el marco normativo-institucional para mejorar la eficiencia en la inversión pública.
- 1.38 La presente operación corresponde a la primera de dos operaciones bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), a conformarse de dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados y cuyas acciones buscan dar respuesta a los principales retos que enfrenta el país para impulsar el crecimiento a través de la inversión privada y la inversión pública, para así apoyar al Gobierno de Argentina en su ambiciosa agenda de reformas para reducir las restricciones a la inversión privada, así como fortalecer los procesos de inversión pública. Para ello, esta serie programática apoya un proceso de reforma tributaria, tanto a nivel federal como provincial, tendiente a reducir impuestos distorsivos (ver ¶1.9 a ¶1.13), en un marco de responsabilidad fiscal. También se han comenzado procesos de reforma para eficientizar la inversión pública (ver ¶1.17 a ¶1.19) y alentar el emprendedurismo (ver ¶1.14 a ¶1.16). Estas reformas han contado con el apoyo del Banco y coincidieron con la preparación de esta operación.
- 1.39 La serie programática en su conjunto apoya el establecimiento del marco legal de las reformas fiscales, de inversión y de emprendedurismo, así como su reglamentación e implementación. Esta primera operación programática se orienta principalmente a sentar las bases legales de las reformas fiscales, de inversión pública y emprendedurismo a nivel nacional, así como los acuerdos para las reformas a nivel provincial. La segunda operación de la serie programática se orienta principalmente a apoyar la implementación de las reformas legales contempladas en la primera operación a través de su reglamentación. Este programa se complementa con las reformas orientadas a reducir la inflación y alcanzar la estabilidad de precios planteadas en el SBA acordado con el FMI. La implementación del presente programa prevé tres componentes.
- 1.40 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas y en la [Carta de Política](#).
- 1.41 **Componente II. Mejora del clima de inversión.** El objetivo de este componente es mejorar el clima de negocios para la inversión e innovación privada a través de: (i) la modernización del esquema tributario nacional y subnacional a fin de promover la inversión y el empleo de calidad; (ii) el fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal que permita la reducción de la presión fiscal; y (iii) el fortalecimiento del marco-normativo institucional para reducir los costos transaccionales y de financiamiento para empresas nuevas y existentes.

- 1.42 Para lograr la modernización del esquema tributario nacional, la primera operación apoya la aprobación de una reforma tributaria nacional a fin de promover la inversión y el empleo de calidad (ver ¶1.20), con foco en: (i) reducción de la tasa marginal a las ganancias corporativas en un plazo de cuatro años de 35% a 25% para ganancias que no se distribuyan⁴⁶; y (ii) permitir en un plazo de cinco años que el 100% del ICDB pueda pagarse a cuenta de ganancias⁴⁷.
- 1.43 En la segunda operación de la serie programática se continuará apoyando la implementación de la reforma tributaria nacional. Entre las medidas de la segunda operación se encuentran: (i) reglamentación de la Ley de Reforma Tributaria, con foco en la implementación de la reducción de la tasa marginal a las ganancias corporativas; y (ii) reglamentación de la Ley de Reforma Tributaria, con foco en la implementación del 100% de la deducción del ICDB.
- 1.44 Para lograr la modernización del esquema tributario subnacional, la primera operación apoya la aprobación de un acuerdo entre el GN y los GP que establezca el compromiso de los GP sobre la modificación del IIBB a fin de promover el crecimiento económico local (ver ¶1.21). En este acuerdo los GP asumirán el compromiso de: (i) reducir las alícuotas en un plazo de cinco años exentando a los sectores primarios de producción para reducir los efectos cascada⁴⁸; (ii) eliminar tratamientos diferenciales basados en el lugar de radicación o la ubicación del establecimiento del contribuyente para eliminar el efecto de aduanas internas; y (iii) desgravar los ingresos provenientes de las actividades de exportación de bienes, excepto las vinculadas con actividades mineras o hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.
- 1.45 En la segunda operación de la serie programática se continuará apoyando con la implementación de las reformas establecidas para el IIBB, en particular a través de la reglamentación adoptada de la modificación del IIBB en al menos 16 provincias.
- 1.46 Para lograr el fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal que permita la reducción de la presión tributaria al mismo tiempo que promueva el equilibrio fiscal a nivel nacional y provincial, la primera operación apoya la aprobación de un acuerdo entre el GN y los GP que establezca lineamientos estratégicos para fortalecer el espacio fiscal a nivel nacional y subnacional a fin de promover el equilibrio fiscal y la reducción de la presión fiscal (ver ¶1.22). Este compromiso incluirá por parte del GN la moderación de subsidios diferenciales al Área Metropolitana de Buenos Aires en materia energética y transporte. Adicionalmente

⁴⁶ La literatura muestra que reducciones en la tasa corporativas del impuesto sobre la renta son efectivas para incrementar la inversión privada, en la medida que sean financiadas por una reducción en el gasto corriente. Para una revisión de la literatura ver Auerbach y Smetters, *The Economics of Tax Policy*, 2017. Adicionalmente impuestos a la renta corporativos más altos se han asociado con una menor productividad en la literatura empírica (Schwellnus C. y Arnold J., 2008).

⁴⁷ Kirilenko y Summers (2004), muestran que este tipo de impuestos genera una contracción en la bancarización entre 28 y 47% y pérdidas de eficiencia entre 30% a 45% de los ingresos de este impuesto.

⁴⁸ El compromiso establece que para el año 2022 todos los sectores primarios (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, explotación de minas y canteras) al igual que electricidad, gas y agua, así como transporte se encontrarán exentos. La industria manufacturera se encontrará exenta con la excepción de la industria papelera que podrá tener una alícuota máxima de 2%. Para el resto de las actividades del sector terciario se establece una alícuota máxima de 5%.

- la primera operación apoya la modernización del marco normativo de las finanzas públicas a través del establecimiento de pautas estratégicas para la aplicación de reglas fiscales, con foco en la sostenibilidad y la creación de espacio fiscal para la inversión pública,⁴⁹ incluyendo límites al crecimiento de empleados públicos tanto a nivel provincial como nacional para evitar que crezca por encima del crecimiento de la población.
- 1.47 En la segunda operación de la serie programática se seguirá apoyando con la implementación de las reformas que fortalezcan el marco de responsabilidad fiscal, en particular a través de: (i) elaboración de lineamientos que permitan avanzar con respecto a un proyecto de Ley de Coparticipación⁵⁰; (ii) elaboración de la normativa que permita avanzar en torno a los compromisos asumidos en el Consenso Fiscal, en relación al proyecto de Ley de Modernización del Estado que impulse transparencia y eficiencia en la administración pública⁵¹; y (iii) adhesión de al menos 16 provincias a los compromisos en materia de fortalecimiento fiscal.
- 1.48 Para reducir los costos transaccionales y de financiamiento para empresas nuevas y existentes, la primera operación busca el fortalecimiento de la inversión en emprendedurismo a través de la reglamentación de la Ley de Apoyo al Capital Emprendedor que permite la creación de instituciones de capital emprendedor de carácter público, privado o mixto para aportar recursos a conjuntos de emprendimientos (ver ¶1.26 y ¶1.27). Adicionalmente, apoya la presentación al Poder Legislativo de los proyectos de leyes orientados a disminuir las barreras regulatorias y controles para el desarrollo de las empresas privadas a través de la desburocratización y simplificación.
- 1.49 Para la segunda operación, se seguirá apoyando con la puesta en marcha de mecanismos claves creados por la Ley de Emprendedurismo en el territorio nacional donde: (i) al menos tres jurisdicciones permiten la creación de SAS; (ii) al menos tres aceleradoras tecnológicas apoyadas por estas políticas se encuentran activas y con proyectos financiados; y (iii) al menos una aceleradora de base científica apoyada por estas políticas se encuentra activa y con proyectos financiados. Adicionalmente, la segunda operación apoyará los cambios normativos y regulatorios claves se encuentran en vigencia: (i) las transformaciones previstas en metrología se encuentran en vigor; (ii) los cambios en la operatoria del Instituto Nacional de Propiedad Industrial relacionados con marcas y patentes se encuentran operativos; y (iii) el Registro Industrial Nacional (RIN) no es de inscripción obligatoria.

⁴⁹ Existe amplia evidencia que vincula la fortaleza de los marcos de responsabilidad fiscal y el desempeño fiscal. Para una discusión detallada de la literatura ver [SFD fiscal](#).

⁵⁰ Como muestra la literatura de descentralización y federalismo fiscal esta alta dependencia de transferencias genera incentivos contrarios a la eficiencia y responsabilidad fiscal, porque un gobierno que recibe una gran proporción de sus recursos desde fuera de su distrito pierde el contacto necesario entre los contribuyentes y el gasto público y es posible que siga una conducta más expansiva que en otros casos. ([Fretes y Ter-Minassian, 2015](#); [Qian y Weingast, 1997](#); [Oates, 1999](#)). Por lo tanto, una ley de coparticipación que incorpore estos principios será de importancia para fortalecer los incentivos a la eficiencia a nivel provincial comprometidos en el Consenso Fiscal.

⁵¹ La nueva Ley de Modernización del Estado será instrumental para permitir la moderación en el crecimiento del gasto corriente y particularmente en personal comprometida en el Consenso Fiscal.

- 1.50 **Componente III. Mejora de la eficiencia de la inversión pública.** El objetivo de este componente es mejorar la eficiencia de la inversión pública a través de: (i) la modernización del marco institucional en torno a la gestión de proyectos de inversión; (ii) la optimización de la eficiencia de la inversión pública por parte de las EP; y (iii) la modernización del marco regulatorio para APP (ver ¶1.24 y ¶1.25).
- 1.51 Para mejorar el marco institucional en torno a la gestión de proyectos de inversión la primera operación apoya: (i) aprobación de la reubicación institucional de la DNIP a la órbita de la JGM a fin de promover la agilización de los procesos de aprobación de proyectos de inversión y fortalecer los procesos de revisión ex ante⁵²; y (ii) aprobación de lineamientos para centralizar la gestión de proyectos con financiamiento externo y/o proyectos de participación público-privada a fin de optimizar su ejecución.
- 1.52 Para la segunda operación, se continuará con el perfeccionamiento del marco normativo a través de: (i) la aprobación de un marco normativo a fin de potenciar la eficiencia en materia de inversión pública con foco en simplificar los requisitos por parte del SNIP para la emisión de dictámenes y articular los sistemas BAPIN y SIDIF para automatizar la carga⁵³; y (ii) la implementación de la centralización de la gestión de proyectos con financiamiento externo y/o proyectos de participación público-privada a fin de optimizar su ejecución.
- 1.53 Para lograr la optimización de la eficiencia de la inversión por parte de las EP, la primera operación: (i) apoya la creación de una unidad bajo la órbita de la JGM que centralice la supervisión y monitoreo de las EP; y (ii) aprobación de los Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina⁵⁴. La segunda operación continúa con este apoyo a través de la adopción de criterios específicos en materia de gobernanza corporativa de las EP en empresas que representen al menos el 50% del gasto total de las EP.
- 1.54 Para impulsar la modernización del marco regulatorio para APP, la primera operación apoya la asignación de misiones y responsabilidades de la Subsecretaría de Participación Público-Privada en la órbita del Ministerio de Finanzas. Por su parte, la segunda operación apoya la implementación del marco regulatorio través de la adjudicación de al menos tres APP; así como el desarrollo de lineamientos estratégicos para asegurar la sostenibilidad fiscal y transparencia de las APP.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.55 Los indicadores de impactos esperados son: (i) el aumento del crecimiento económico en términos del PIB; y (ii) aumento del nivel de la inversión total medido

⁵² Esta política atiende las debilidades asociado a falta de respaldo político al SNIP que permitió que una parte importante de la inversión pública no pasara por el sistema (Tamblay, 2018).

⁵³ Adicionalmente durante la etapa de planificación y selección se encuentran debilidades asociadas a la ausencia de metodologías de evaluación de proyectos y carencia de estimaciones de precios sociales (Tamblay, 2018).

⁵⁴ Los lineamientos deben establecer buenas prácticas de organización y funcionamiento de los directorios y gerencias de las empresas, incluyendo prácticas de evaluación del desempeño, transparencia e integridad. Adicionalmente, deben contener componentes relacionados a políticas específicas de auditoría y control, desempeño económico, compras y abastecimiento y sustentabilidad.

a través de la Formación Bruta de Capital Fijo como porcentaje del PIB. Los indicadores de resultados esperados son: (i) reducción de la recaudación tributaria de impuestos distorsivos/PIB; (ii) incremento del porcentaje de la inversión pública anual nacional registrada en el BAPIN/total inversión pública anual nacional; y (iii) número de emprendimientos de base tecnológica que reciben financiamiento de los fondos apoyados por el FONDCE. Los resultados e impactos esperados de las acciones contempladas en el programa están indicados en la [Matriz de Resultados](#).

- 1.56 **Análisis Económico.** Con base en recomendaciones de OVE en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011⁵⁵ y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)⁵⁶, previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que, entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros⁵⁷, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 **Instrumento financiero.** La presente operación ha sido estructurada bajo la modalidad de PBP y corresponde a la primera operación de una serie programática a conformarse con dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados, en línea con lo estipulado en las Directrices de Preparación y Aplicación de los Préstamos en Apoyo de Reformas de Política (CS-3633-1) para la preparación e implementación de PBP. Se eligió la modalidad programática para: (i) brindar un apoyo de mediano plazo al programa de reformas de la política hacendaria del gobierno; (ii) promover el diálogo continuo; y (iii) facilitar el monitoreo y refinamiento de la estrategia de implementación, dada la elevada complejidad de la reforma que involucra acciones de políticas en diferentes niveles de gobierno.
- 2.2 **Dimensionamiento.** El monto de la presente operación será por US\$300 millones que serán financiados por el BID con recursos de Capital Ordinario (CO). La

⁵⁵ RE-397-1: Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política.

⁵⁶ *Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations. Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition.* Febrero de 2012.

⁵⁷ Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

cantidad mencionada se desembolsará en un solo tramo. El monto de esta operación se justifica por las necesidades de recursos fiscales en sentido amplio que experimenta Argentina, aunque no guarde relación directa con los costos vinculados con las reformas que hayan de recaer sobre el prestatario, siguiendo lo dispuesto por el párrafo 3.27 del documento CS-3633-1. Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) para 2018 se estiman en aproximadamente US\$30.000 millones. Esta operación supone un 0,7% de dichos requerimientos y un 2,2% del financiamiento externo previsto del sector público federal.

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.3 En atención a la Directiva B.13 de la Política de Cumplimiento de Salvaguardia del Medio Ambiente (OP-703), este programa no requiere clasificación. La operación apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional, y no financiará inversiones de infraestructura u obras, por lo que no se prevén riesgos socioambientales.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.4 No se identifican riesgos fiduciarios asociados a la operación. Los recursos de esta operación irán directamente a la Cuentas de la Tesorería, para cubrir las necesidades de financiamiento del GN, para lo cual el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.5 **Sostenibilidad Fiscal.** El principal riesgo macroeconómico, clasificado como alto, se relaciona con la presencia de un contexto internacional adverso, con un aumento en las tasas de interés y depreciación del tipo de cambio que podría impedir el crecimiento de la inversión del sector privado, al mismo tiempo que dificultaría la reducción del déficit financiero del GN, la estabilización de la deuda y cubrir las altas necesidades de financiamiento externo. Si bien este riesgo no se puede controlar, el GN ha diseñado una estrategia de sostenibilidad fiscal y disciplina financiera que robustece la capacidad de respuesta del país frente a la posible materialización del riesgo macroeconómico mencionado. Adicionalmente el GN se encuentra negociando con el FMI una línea de crédito SBA para asegurar la estabilidad macroeconómica y sus necesidades de financiamiento externo.
- 2.6 **Desarrollo.** Se identificaron dos riesgos de desarrollo, ambos de nivel medio: (i) que ocurran problemas en la implementación de las reformas relacionadas con la responsabilidad fiscal y reducción del impuesto a ingresos brutos a nivel subnacional debido a debilidades institucionales de las administraciones tributarias provinciales y falta de consenso político. Este riesgo se mitiga mediante el apoyo de las operaciones 3835/OC-AR y la AR-L1285 que se encuentra en preparación, que tienen como uno de sus objetivos fortalecer a las administraciones tributarias y organismos de catastro provinciales. Adicionalmente, en cuanto al riesgo de falta de consenso político, las acciones impulsadas en materia de responsabilidad fiscal fueron sujetas a un largo proceso de consenso con las provincias, donde se discutió y acordó ampliamente la necesidad de estas reformas y su alcance. Como resultado de ello la propuesta de reformas enviadas por el GN son las que emanaron del organismo colegiado

del Consejo de Responsabilidad Fiscal con el consenso de las provincias; y (ii) que ocurran retrasos en la implementación de las reformas relacionadas con el fortalecimiento del SNIP debido a debilidades institucionales de la DNIP. Este riesgo se mitiga mediante la implementación de la [ATN/OC-16721-AR](#) , cuyo objetivo general es apoyar a la DNIP en su fortalecimiento institucional para mejorar la eficiencia de la inversión pública en Argentina.

- 2.7 **Gestión Pública y Gobernabilidad.** Un riesgo de carácter medio es la incertidumbre política que pudiera generar las elecciones presidenciales a realizarse en 2019. Este riesgo se mitiga mediante una Matriz de Política que busca la aprobación de las medidas antes del periodo electoral.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor (OE).** El prestatario será la República Argentina y el OE será el Ministerio de Hacienda mediante su Dirección de Programas y Proyectos Especiales con Enfoque Sectorial Amplio o la dependencia que en el futuro la reemplace.
- 3.2 El OE tendrá las siguientes responsabilidades: (i) coordinar con los organismos responsables de las acciones que se indican en esta operación en todo lo relativo a las mismas; (ii) proveer evidencia de que los compromisos de política han sido cumplidos y cualquier otra evidencia relacionada con el programa que el Banco necesite para aprobar el desembolso respectivo; y (iii) una vez que el desembolso del programa haya sido asegurado, recabar la información de los indicadores de desempeño que se usarán para evaluar los resultados del programa. El OE utilizará los medios institucionales a su disposición para asegurar la efectiva coordinación entre los organismos públicos relacionados con medidas de política incorporadas en esta operación. Asimismo, colaborará con el Banco en la coordinación necesaria con otros organismos relacionados con medidas que son parte de esta operación.
- 3.3 **Mecanismo de coordinación.** El OE tiene establecido dentro de [sus funciones y misiones institucionales](#), realizar periódicamente la revisión de las operaciones existentes con financiamiento externo en todo el Sector Público Nacional y efectuar su correspondiente supervisión, evaluación, seguimiento y control. Todo ello con el objetivo de coordinar y optimizar la ejecución de los programas existentes asegurando el cumplimiento de las distintas políticas públicas sectoriales definidos por el Estado Nacional.
- 3.4 **Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento.** El primer y único desembolso está condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de políticas de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la [Carta de Política](#) y las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.

B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.5 **Sistema de monitoreo y seguimiento.** Se elaboró un [Plan de Monitoreo y Evaluación](#) para monitorear los resultados del programa. Los instrumentos que conforman este plan son: (i) la Matriz de Políticas (Anexo II); (ii) la [Matriz de Medios de Verificación](#); y (iii) la [Matriz de Resultados](#). Estos configuran los parámetros clave para la supervisión y evaluación de los resultados del programa. El Banco monitoreará su ejecución desde la oficina de país. El OE será la entidad responsable del monitoreo y seguimiento de los resultados de la operación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda.
- 3.6 **Evaluación.** La estrategia de evaluación constará de dos partes. Por un lado, se realizará un análisis de cómo evolucionó la tasa de crecimiento económico y el nivel de inversión pública y privada tras la implementación de las medidas incluidas en el programa. Por otro lado, se analizará el impacto de la reducción en los impuestos distorsivos sobre la inversión realizada por las empresas (ver [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)). Adicionalmente, se preparará un Informe de Terminación de Proyecto (PCR). Tanto los estudios como el PCR se realizarán al final de su ejecución de la serie programática. El análisis de cómo evolucionaron la tasa de crecimiento económico y el nivel de inversión privada consistirá en un análisis antes y después, sin atribución de resultados. Utilizando modelos de contabilidad del crecimiento similar al de Daude y Fernandez-Arias (2010), se determinará qué porcentaje del crecimiento se explica por la acumulación de capital físico. Este análisis se incluirá en el PCR y será realizado por funcionarios del BID, posiblemente contando con el apoyo de un consultor contratado para este fin. Por otro lado, como parte de la evaluación ex post de la operación se analizará si la reducción de los impuestos distorsivos alentó una mayor inversión por parte de las empresas. Entre las medidas de políticas incluidas en el programa se incluye una reducción de la tasa marginal aplicada a las ganancias corporativas y una modificación del impuesto provincial sobre los ingresos brutos. Si bien se espera que la reducción de estos impuestos aliente la inversión en capital físico, el efecto de dicha reducción de impuestos sobre la inversión no se conoce actualmente y será estimada de manera ex post. Este estudio contribuirá, por lo tanto, al análisis del impacto 2 de la Matriz de Resultados (formación bruta de capital fijo, como ratio del PIB nominal).

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 3.7 El Banco acordó con el Gobierno de Argentina los compromisos de política que serán apoyados a través de este programa. Los mismos están reflejados en la Matriz de Políticas (Anexo II), la [Matriz de Medios de Verificación](#) y la [Matriz de Resultados](#). La [Carta de Política](#), que el Prestatario entregará en su debida oportunidad al Banco, ratifica el compromiso del gobierno con los objetivos y acciones contempladas para el conjunto de la operación programática.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		AR-L1283
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		Sí
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Impuestos recaudados como porcentaje del PIB (%) -Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)* -Reformas al ambiente de negocio promulgadas (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país		Sí
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2870-1	Fortalecimiento institucional del gobierno
Matriz de resultados del programa de país	GN-2915	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2018.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.6
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		N/A
5. Evaluación y seguimiento		7.0
5.1 Mecanismos de Monitoreo		1.1
5.2 Plan de Evaluación		6.0
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)		
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Estadística.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	En materia de inversión pública el Banco ha apoyado al GN en el diagnóstico de las debilidades del proceso de inversión pública en el marco de la ATN/OC-16374-RG y se encuentra apoyando en la implementación de reformas a través de la AR T1204. En materia de fortalecimiento de la gobernanza de las Empresas Públicas (EP) el Banco ha apoyado con la realización de un diagnóstico del impacto fiscal y transparencia de las EPs en el marco de la ATN/KR-14970-RG y se encuentra apoyando la implementación de las reformas a través de la ATN/OC-16115-AR así como el intercambio de mejores prácticas en la región a través de la ATN/OC-16161-AR.

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Esta es la primera operación de las dos que comprende este Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). Este PBP consta de dos préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados.

El objetivo general es fortalecer la inversión privada y pública, para promover el crecimiento económico en Argentina. En esta primera operación, los objetivos específicos son: (i) incrementar la inversión privada, mediante la modernización del marco impositivo-institucional (Componente II) y (ii) mejorar la eficiencia en la inversión pública, mediante la modernización del marco normativo-institucional (Componente III).

El diagnóstico señala como principal problema para el crecimiento económico los bajos niveles de capital por trabajador. Los problemas específicos identificados son: (i) bajo nivel de inversión privada y (ii) baja eficiencia de la inversión pública.

Las principales causas asociadas a la baja inversión privada son: (i) políticas fiscales distorsionantes, (ii) insuficientes niveles de intermediación financiera, (iii) bajo acceso al financiamiento y (iii) altos costos transaccionales para empresas. Respecto a la baja eficiencia de la inversión pública, sus principales causas son: (i) baja cobertura en el registro y evaluación por el Sistema Nacional de Inversión Pública, (ii) debilidades en la planificación de las inversiones en las Empresas Públicas y (iii) ausencia de un marco efectivo de Asociaciones Público-Privadas.

La operación presenta evidencia adecuada de validez interna (pero no externa) para las soluciones propuestas. La lógica vertical del proyecto es clara y está bien especificada. La matriz de resultados, en general, está adecuadamente construida.

El PBP cuenta con un plan de monitoreo y evaluación adecuado. La medición de resultados sobre el crecimiento económico y la inversión empresarial se realiza mediante un análisis económico ex-post, cuya atribución se sustenta a nivel teórico.

La clasificación de riesgo general del programa es media. Las medidas de mitigación han sido identificadas y presentan indicadores de seguimiento adecuados.

MATRIZ DE POLÍTICAS

Objetivos Específicos	Acciones de Política Programático I	Acciones de Política Indicativas del Programático II
Componente I. Estabilidad macroeconómica		
Asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Políticas	1.1 El contexto macroeconómico del prestatario es congruente con los objetivos del programa.	1.1 El contexto macroeconómico del prestatario es congruente con los objetivos del programa.
Componente II. Mejora del clima de inversión		
Modernización del esquema tributario nacional y subnacional a fin de promover la inversión y el empleo de calidad	2.1 Aprobación de una reforma tributaria a fin de promover la inversión, la competitividad y el empleo de calidad; con foco en: (i) reducción de la tasa marginal a las ganancias corporativas; (ii) permitir que el 100% del ICDB pueda pagarse a cuenta de ganancias.	2.1.1 Reglamentación de la Ley de Reforma Tributaria, con foco en la implementación de la reducción de la tasa marginal a las ganancias corporativas.
		2.1.2 Reglamentación de la Ley de Reforma Tributaria, con foco en la implementación del 100% de la deducción del ICDB.
	2.2 Aprobación de un acuerdo entre el GN y los GP que establezca el compromiso de los GP sobre la modificación del impuesto sobre los ingresos brutos a fin de promover el crecimiento económico local. En este acuerdo los GP asumirán el compromiso de: (i) reducir las alícuotas en un plazo de cinco años exentando a los sectores primarios de producción para reducir los efectos cascada; (ii) eliminar tratamientos diferenciales basados en el lugar de radicación o la ubicación del establecimiento del contribuyente para eliminar el efecto de aduanas internas; y (iii) desgravar los ingresos provenientes de las actividades de exportación de bienes, excepto las vinculadas con actividades mineras o hidrocarburíferas y sus servicios complementarios.	2.2 Reglamentación adoptada de la modificación del impuesto sobre los ingresos brutos en al menos 16 provincias.

Objetivos Específicos	Acciones de Política Programático I	Acciones de Política Indicativas del Programático II
Fortalecimiento del marco de responsabilidad fiscal que permita la reducción de la presión fiscal	<p>2.3 Aprobación de un acuerdo entre el GN y los GP que establezca lineamientos estratégicos para fortalecer el espacio fiscal a nivel nacional y subnacional a fin de promover el equilibrio fiscal y la reducción de la presión fiscal. Este compromiso incluirá por parte del GN la moderación de subsidios diferenciales al Área Metropolitana de Buenos Aires en materia de energía y transporte.</p>	<p>2.3.1 Elaboración de lineamientos que permitan avanzar en torno a los compromisos comunes asumidos en el Consenso Fiscal, en especial, con respecto a un proyecto de Ley de Coparticipación Federal.</p> <p>2.3.2 Elaboración de la normativa que permita avanzar en torno a los compromisos comunes asumidos en el Consenso Fiscal, en relación al proyecto de la Ley de Modernización del Estado que impulse transparencia y eficiencia en la Administración Pública.</p>
	<p>2.4 Modernización del marco normativo de las finanzas públicas a través del establecimiento de pautas estratégicas para la aplicación de reglas fiscales, con foco en la sostenibilidad y la creación de espacio fiscal para la inversión pública, incluyendo límites al crecimiento de empleados públicos tanto a nivel provincial como nacional para evitar que crezca por encima del crecimiento de la población.</p>	<p>2.4 Adhesión de al menos 16 provincias a los compromisos en materia de fortalecimiento fiscal.</p>
Fortalecimiento del marco normativo-institucional para reducir los costos transaccionales y de financiamiento para empresas nuevas y existentes	<p>2.5 Fortalecimiento de la inversión en emprendimientos a través de la reglamentación de la Ley de Apoyo al Capital Emprendedor que permite la creación de instituciones de capital emprendedor de carácter público, privado o mixto para aportar recursos a conjuntos de emprendimientos.</p>	<p>2.5 Puesta en marcha de mecanismos claves creados por la Ley de Emprendedores en el territorio nacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Al menos tres jurisdicciones permiten la creación de SAS; (ii) Al menos tres aceleradoras tecnológicas apoyadas por estas políticas se encuentran activas y con proyectos financiados; y (iii) Al menos una aceleradora de base científica apoyada por esta política se encuentra activa y con proyectos financiados.
	<p>2.6 Presentación al Poder Legislativo de los proyectos de ley orientados a disminuir las barreras regulatorias y controles para el desarrollo de las empresas privadas a través de la desburocratización y simplificación.</p>	<p>2.6 Cambios normativos y regulatorios claves se encuentran en vigencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Las transformaciones previstas sobre metrología se encuentran en vigor; (ii) Los cambios en la operatoria del Instituto Nacional de Propiedad Industrial relacionados

Objetivos Específicos	Acciones de Política Programático I	Acciones de Política Indicativas del Programático II
		<p>con marcas y patentes se encuentran operativos; y</p> <p>(iii) El RIN no es de inscripción obligatoria.</p>
Componente III. Mejora de la eficiencia de la Inversión Pública		
Modernización del marco institucional en torno a la ejecución de proyectos de inversión, incluyendo EP y APP	3.1 Aprobación de la reubicación institucional de la DNIP a la órbita de la JGM a fin de promover la agilización de los procesos de aprobación de proyectos de inversión y fortalecer los procesos de revisión ex ante.	3.1 Aprobación de un marco normativo a fin de potenciar la eficiencia en materia de inversión pública con foco en: <ul style="list-style-type: none"> (i) Simplificar los requisitos por parte del SNIP para la emisión de dictámenes; y (ii) Articulación de los sistemas BAPIN y SIDIF para automatizar la carga.
	3.2 Aprobación de lineamientos para centralizar la gestión de proyectos con financiamiento externo y/o proyectos de participación público-privada a fin de optimizar su ejecución.	3.2 Implementación de la centralización de la gestión de proyectos con financiamiento externo y/o proyectos de participación público-privada a fin de optimizar su ejecución.
	3.3 Creación de una unidad bajo la órbita de JGM que centralice la supervisión y monitoreo de las EP.	3.3 Adopción de criterios específicos en materia de Gobernanza Corporativa de las EP en al menos el 50% del gasto total de las EP.
	3.4 Aprobación de los Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina.	
	3.5 Asignación de misiones y responsabilidades de la Subsecretaría de Participación Público-Privada en la órbita del Ministerio de Finanzas de la Nación.	3.5.1 Adjudicación de al menos tres proyectos de APP. 3.5.2 Desarrollo de lineamientos estratégicos para asegurar la sostenibilidad fiscal y transparencia de las APP.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/18

Argentina. Préstamo ___/OC-AR a la República Argentina
Programa para Impulsar el Crecimiento

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Argentina, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa para Impulsar el Crecimiento. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$300.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2018)

LEG/SGO/CSC/EZSHARE-1044359933-9843
Pipeline No. AR-L1283