



PROGRAMA PARA IMPULSAR EL CRECIMIENTO EN ARGENTINA (AR-L1283)

Informe de terminación del proyecto (PCR)

Equipo de preparación del proyecto: 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).

Equipo de PCR: Juan Luis Gómez Reino (FMM/CUR), José Alejandro Martínez (SPD/SPV), Cristina Celeste (LEG), Nathalia González (IFD/FMM), Alfie Antonio Ulloa Urrutia (Consultor)

ÍNDICE

Enlaces Electrónicos	2
Enlaces Electrónicos Opcionales	2
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	3
I. INTRODUCCIÓN.....	5
II. CRITERIOS CENTRALES Y DESEMPEÑO DEL PROYECTO	6
II.1 Relevancia	6
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	9
b. Alineación estratégica.....	11
c. Relevancia del diseño.....	12
II.2 Efectividad	16
a. Declaración de los objetivos de desarrollo del proyecto.....	16
b. Logro de resultados	17
Tabla 1. Matriz de resultados	21
c. Análisis contrafactual.....	19
II.1 Sostenibilidad	21
III. CRITERIOS NO CENTRALES	22
Desempeño del Banco	22
Desempeño del prestatario.....	23
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	23

Enlaces Electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión final del Informe de seguimiento del progreso \(PMR\)](#)
3. [PCR Checklist](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Anexo I - Matriz de políticas tentativas para Programático II](#)

Acrónimos y abreviaturas

APP	Asociación Público-Privada
BAPIN	Banco de Proyectos de Inversión Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DNIAF	Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal
DNIP	Dirección Nacional de Inversión Pública
FONDCE	Fondo Fiduciario Para el Desarrollo de Capital Emprendedor
ICDB	Impuesto al Crédito y Débito Bancario
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
FMI	Fondo Monetario Internacional
GN	Gobierno Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PPP	Participación Público-Privada
SAS	Sociedades Anónimas Simplificadas
SIDIF	Sistema Integrado de Información Financiera Internet
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO¹

^AR-L1283 Program to Drive Growth

Country Beneficiary Argentina	Loan Instrument Policy-Based Loan	Borrower AR-AR - NACION ARGENTINA	Loan(s) 4569/OC-AR	Sector Reform / Modernization Of The State	Sub-Sector Reform / Modernization Of The State
Date of Board Approval Jul 26, 2018	Date of Eligibility for First Disbursement Aug 22, 2018	Date of Closure (CO) Aug 25, 2018	Loan Amount - Original 300,000,000.00	Loan Amount - Current 300,000,000.00	Pari Passu
Total Project Cost Not Available	Months In Execution from Approval 1	Months In Execution from First Disbursement 0	Original Date of Final Disbursement Aug 21, 2019	Actual Date of Final Disbursement Aug 21, 2019	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 300,000,000.00	Total Percentage of Disbursement 100%				

^Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from
another Project? ☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another
Project? ☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification: Parcialmente No Exitoso/Partly Unsuccessful

^Bank Staff



Positions	At PCR Aug 25, 2018	At Approval Jul 26, 2018
Vice-President VPS	Levy,Santiago	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Rosa, Alexandre
Country Manager	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)
Sector Manager	Rodriguez-Ortiz,Ana (IFD/IFD)	Rodriguez-Ortiz,Ana (IFD/IFD)
Division Chief	Fretes Cibils,Vicente (IFD/FMM)	Fretes Cibils,Vicente (IFD/FMM)
Country Rep	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)
Project Team Leader	Pineda Ayerbe, Emilio (IFD/FMM)	Pineda Ayerbe, Emilio (IFD/FMM)
PCR Team Leader	Gomez Reino, Juan Luis (IFD/FMI)	Gomez Reino, Juan Luis (IFD/FMI)

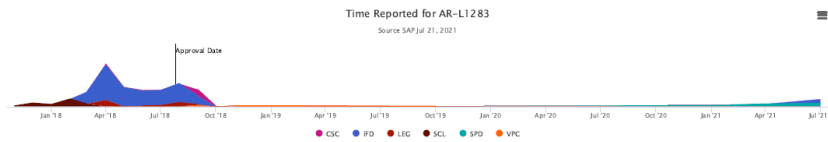
¹ El PCR se ha presentado en 2021, considerando que la segunda operación de la serie programática fue cancelada y, además, atendiendo lo estipulado en el párrafo 1.18 de las guías vigentes de PCRs: "En el caso de los PBP, la preparación del PCR debe comenzar 24 meses después de que la última operación de la serie haya llegado al CO para poder evaluar correctamente los resultados de desarrollo de la intervención. Se espera que el/la gerente de país apruebe el PCR y que SPD lo envíe a OVE 30 meses después de que la última operación de la serie haya llegado al CO en Convergencia".

^Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	22.49	145,294.76
Supervision	5.48	100,601.29
Total	27.96	245,896.05

^Time



INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por su sigla en inglés) para el “Programa para impulsar el crecimiento en Argentina” (AR-L1283). El programa se estructuró como un Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), con dos operaciones vinculadas, aunque técnica y financieramente independientes. El objetivo de la serie programática era fortalecer la inversión privada y pública a fin de promover el crecimiento económico en Argentina. Los objetivos específicos de la primera operación, aprobada en julio de 2018 fueron: (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 pública². El Ministerio de Hacienda fue el organismo ejecutor, mediante su Dirección de Programas y Proyectos Especiales con Enfoque Sectorial Amplio³.

La serie se acordó como apoyo a medidas destinadas a promover el crecimiento de mediano y largo plazo y la consolidación y sostenibilidad fiscal. Se buscaba asistir el crecimiento de la inversión privada a través de la racionalización del sistema tributario y acompasar la caída de ingresos con una consolidación del gasto público que respetase niveles de inversión pública que anclasen el crecimiento. El primer componente enfocado en la facilitación del clima para la inversión privada buscaba reducir la carga impositiva y distorsiones generadas por la estructura tributaria, fortalecer el marco de responsabilidad fiscal para reducir la presión fiscal, y facilitar el emprendimiento reduciendo barreras, simplificando procesos y digitalizando trámites. El segundo componente, enfocado en la inversión pública, buscaba mejorar el marco institucional para la inversión de proyectos de inversión pública, incluyendo la ejecución a través de las empresas del Estado y Asociaciones Público-Privadas (APP). Tras el cambio de gobierno en diciembre de 2019, y el nuevo escenario generado por la crisis sanitaria, la segunda operación no fue solicitada por el gobierno, y por ende no llegó a concretarse.

La necesidad de asistir el desarrollo del sector privado y de lograr sostenibilidad fiscal se hizo más imperiosa tras el incumplimiento de obligaciones de deuda en 2014, y de la crisis financiera de 2015. En 2015, Argentina alcanzó niveles de deuda pública del 52.6% del PIB, e inflación anual del 30%. El gobierno que asumió en diciembre de 2015 impulsó la revisión y reforma del sistema impositivo argentino por considerarlo complejo, distorsivo, y con elementos redundantes. La visión del gobierno era que el sistema tributario actuaba como obstáculo a la inversión privada, la productividad, y la competitividad de las empresas. Al mismo tiempo se hacía imprescindible generar las condiciones para la sostenibilidad de la deuda pública, por lo que cualquier reforma tributaria debía balancear el objetivo de crecimiento con el de financiamiento público. La modernización del sistema tributario se ancló de manera adicional en un acuerdo entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales para la coordinación de bases tributarias y la reducción de la presión fiscal, que preveía además una estrategia de mediano plazo para incrementar la recaudación por el impuesto a los activos inmobiliarios. Por el lado del gasto, el acuerdo entre niveles de gobierno estableció límites al crecimiento de partidas de gasto y otras reglas fiscales. Los restantes pilares del programa descansaban en medidas encaminadas a facilitar el

² [Resolución DE-36/18 Préstamo 4569/OC-AR.](#)

³ [Propuesta de préstamo – Programa para impulsar el crecimiento \(AR-L1283\).](#)

emprendimiento privado y con ello ampliar la base económica y tributaria, y en la optimización de la inversión pública como mecanismo generador de crecimiento.

CRITERIOS CENTRALES Y DESEMPEÑO DEL PROYECTO

I.1 Relevancia

El proyecto consideraba originalmente dos operaciones de préstamo dentro del Programa de Apoyo a Reformas de Política, independientes contractual y técnicamente, pero complementarias en el logro de los objetivos del programa. El primer programático buscaba fortalecer la inversión privada y pública. El segundo (que no llegó a concretarse) profundizaba las reformas. Se estructuró un programa destinado a: (i) elevar la inversión privada modernizando el marco impositivo-institucional y el emprendimiento, y (ii) mejorar la eficiencia de la inversión pública. El primer programático incorporaba las reformas normativas más importantes, mientras que el segundo profundizaba en la ejecución de las mismas.

Objetivo específico 1 Modernizar el marco impositivo-institucional para incrementar la inversión privada

Las reformas consideraban la modernización tanto de las instituciones como del marco impositivo. Para esto se acordó una reforma tributaria y un Pacto Fiscal con las provincias, que incluía la modificación de tributos provinciales, entre otras acciones. La reforma redujo de 35% a 30% el impuesto corporativo en 2017, y programó una reducción adicional en cuatro años hasta alcanzar el 25% (en 2021) para ganancias no distribuidas. Gradualmente se permitiría que hasta el 100% de pago al Impuesto al Crédito y Débito Bancario (ICDB) pudiera usarse como crédito al impuesto por ganancias. La primera etapa autorizó un 33% a crédito tributario, y el resto se autorizaba en tramos sucesivos durante cuatro años hasta llegar al 100% en 2021. Dentro del Pacto Fiscal (2017) se acordó con las provincias limitar la tasa del impuesto a ingresos brutos y de “sellos”, y un calendario de reducción de las tasas. La merma en recaudo provincial sería compensada por un alza en la recaudación de impuestos a la propiedad, considerados menos distorsivos.

Para promover mayor participación del sector privado se buscó facilitar la creación de empresas, la formalización simple para Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs), profundizar el ecosistema emprendedor, y simplificar trámites. Se creó la figura de Sociedad Anónima Simplificada (SAS), que podía obtenerse en minutos a través de un sistema completamente digital. Se simplificó un conjunto de trámites recurrentes, los que se digitalizaron para reducir los costos de transacción y aumentar la trazabilidad. También se reforzó el ecosistema de emprendimiento con aceleradoras y fondos para capital semilla.

Objetivo específico 2 Modernizar el marco normativo-institucional para mejorar la eficiencia en la inversión pública

Para potenciar la inversión pública se buscó mejorar la gestión de los entes que participaban en el proceso de evaluación, además de profundizar el intercambio de información y gobernanza de las empresas públicas. Esto implicó revisar la normativa, los

procedimientos y las capacidades de las agencias del Estado y de las empresas públicas. Los mayores desafíos en materia de inversión pública se centraban en la planificación y selección de los proyectos, y la ejecución (apenas 40% del gasto ejecutado era reportado (BID 2016). Se reubicó institucionalmente la Dirección Nacional de Inversión Pública a la Jefatura de Gabinete de Ministros, para agilizar procesos de aprobación y fortalecer la revisión ex ante y la alineación estratégica de los proyectos. Las Empresas Públicas, responsables de ejecutar el 70% de la inversión pública, tenían mecanismos de supervisión y gobernanza corporativa débiles, lo que llevaba a una creciente necesidad de cubrir déficits con transferencias del tesoro. La ejecución de parte de esta inversión quedaba en manos de asociaciones y contratos público-privados, que carecían de marco jurídico que los regulara y diera certidumbre a ambas partes, lo que también se abordó en las reformas.

En relación con los resultados alcanzados en el marco del primer objetivo específico, orientado a elevar la inversión privada el Pacto Fiscal 2021 suspende el esquema de reducciones y los topes establecidos en 2017, también elimina los topes al impuesto inmobiliario y al impuesto de los sellos (que según el calendario debía quedar eliminado en 2022). El gobierno presenta la necesidad de mayor gasto social y requerimiento de ingresos fiscales en el contexto de crisis sanitaria y económica producto del COVID-19 como el argumento para estas modificaciones.

Las acciones de políticas indicativas diseñadas para fortalecer el marco de responsabilidad fiscal, para así reducir la presión fiscal a través de la acción coordinada del gobierno federal y los gobiernos provinciales mantienen en gran medida su lógica de inicio y presentan un balance positivo. En el ámbito institucional, se mantiene el fortalecimiento a mecanismos de intercambio de información entre autoridades provinciales y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), incluyendo la información respecto a la titularidad de bienes inmuebles (acciones 2.3 y 2.4). Dos aspectos centrales del paquete de reformas de 2017, el límite al crecimiento de los empleados públicos y las pautas estratégicas para coordinar normas impositivas siguen vigentes. Se mantiene el límite al endeudamiento en dólares de las provincias hasta la fecha.

En el fortalecimiento del marco normativo-institucional para reducir los costos de transacción y barreras al emprendimiento (acciones 2.5 y 2.6), se implementaron las acciones contempladas entre las iniciativas del programático, y también se han alcanzado las acciones contempladas en el segundo programático que no se ejecutó, manteniendo la lógica de inicio del programa. La Ley de Apoyo al Capital Emprendedor sigue vigente (acción 2.5). También la posibilidad de constituir Sociedades Anónimas Simplificadas (SAS) (se han creado más de 40.000). A partir de 2020 no es posible crear SAS digitalmente en la Ciudad de Buenos Aires, pero varias provincias mantienen la figura. Córdoba tiene un proceso completamente digital y en pocas horas. La provincia a 2019 había incorporado más de 6.000 SAS, y en 2020 otras 3.000. Mendoza, Misiones, Tierra del Fuego y Santiago del Estero también adoptaron la figura de las SAS. Se crearon diez fondos de capital y trece aceleradoras (incluyendo tres científicas). El Fondo Fiduciario Para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE) financia emprendimientos con opción de préstamo, aporte no reembolsable, o capital. La meta de 10 proyectos financiados por el FONDCE al 2021 se

alcanzó en 2019, con 19 proyectos financiados por seis aceleradoras. El FONDCE sigue operativo y su más reciente convocatoria para emprendimientos cerró en mayo de 2021⁴.

El segundo objetivo específico del programa se enfocaba en mejorar la inversión pública modernizando el marco institucional para la ejecución de proyectos de empresas públicas y asociaciones público-privadas. En este componente todos los resultados alcanzados se mantienen, y se alcanzaron los objetivos indicativos del segundo programático con la excepción de las medidas encaminadas a reforzar la gestión de proyectos APP.

La Dirección Nacional de Inversión Pública se mantiene dentro de la Jefatura de Gabinete, un objetivo alcanzado del primer programático, se han reforzado los mecanismos de evaluación ex-ante de proyectos de inversión y simplificado los requisitos del Sistema Nacional de Inversión Pública para emisión de dictámenes (ejecutado por decreto en 2021). También se ha conseguido mejorar la eficiencia por medio de la integración del Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN), un sistema de información digital donde los organismos públicos registran sus proyectos con el Sistema Integrado de Información Financiera Internet (e-SIDIF). La integración se ha completado en 2021. De manera adicional, la DNIP ha emitido lineamientos para la evaluación ex post de proyectos de inversión pública.

Para mejorar el componente de inversión pública desde las empresas donde el Estado es accionista se creó la unidad de supervisión y monitoreo, a cargo de coordinar 41 empresas públicas desde la Jefatura de Gabinete. Esto generó la consolidación de información, e incorporación del monitoreo de: la Oficina Anticorrupción, la Sindicatura General de la Nación, y la Comisión Nacional de Valores. En 2018 se aprobaron los Lineamientos de Buen Gobierno para Empresas de Participación Estatal Mayoritaria de Argentina, con foco en tres pilares: seguimiento del desempeño e información, planes estratégicos, y gobernanza corporativa. Estas acciones buscaban mejorar la ejecución, la planificación estratégica, coordinar compras, y consolidar la información presupuestaria. Gracias a esto las transferencias del Tesoro a las empresas públicas se redujeron del 1,5% del PIB en 2015 a 0,7% en 2019, y se avanzó en gobernanza y gobierno corporativo (acción 3.4) siguiendo recomendaciones de la OECD. El actual gobierno mantiene la coordinación de empresas públicas radicada en la Jefatura de Gabinete, con un foco particular en evaluar y priorizar los proyectos de inversión pública⁵.

Todos los resultados alcanzados continúan—incluyendo acciones del segundo programa (acciones 3.2 y 3.5)—con excepción de las asociaciones público-privadas⁶. Respecto a estas, su base legal fue modificada en 2017 para potenciarlos, y se aprobó un conjunto de proyectos de energía, viales y de infraestructura pública. Las nuevas autoridades siguen enfocadas en mejorar el proceso de inversión pública, pero con énfasis en mecanismos exclusivamente públicos. El resto de las acciones han sido profundizadas por el nuevo gobierno, y se concretaron varias del segundo programático.

⁴ [Desarrollo productivo lanzó el primer programa de asistencia financiera para emprendimientos avanzados.](#)

⁵ [Lineamientos de Buen Gobierno.](#)

⁶ Persisten contratos en esta modalidad, con plazo de ejecución hasta 2022.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

El sistema federal argentino permite que las 23 provincias, Buenos Aires, y el gobierno nacional graven la actividad económica y la población⁷. Esto ha generado la creación de 165 tributos, 83 municipales, 39 provinciales, y 43 nacionales. El 90% de la recaudación se concentra en tres de ellos.

El alza en la presión tributaria en Argentina se observa en dos períodos. En 2000-2004, en medio de la crisis financiera de 2001, aumentó 5.4 puntos del PIB. En 2001 se introdujeron—de emergencia y transitorios—tributos como el Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios (ICDB) y la retención sobre exportaciones. El segundo período inició en 2006, caracterizado más por la elevación de las tasas que por la creación de nuevos tributos. El impuesto corporativo aumentó a 35%, comparativamente alto para estándares internacionales. Según cifras oficiales, entre 2006 y 2015 la presión aumentó en 6.5 puntos, hasta un 31.5% del PIB en 2015.⁸ La carga fiscal permitió la expansión del gasto corriente del Gobierno Nacional en 13 puntos porcentuales entre 2007 y 2015, y la deuda pública llegó a superar el 50% del PIB en 2015.

El recaudo adicional se basó principalmente en impuestos considerados distorsivos y de elevado costo de cumplimiento en particular el de ganancias (nacional), el ICDB (nacional) y el de ingresos brutos (provincial). Estos generaron conjuntamente en 2015 más del 6% del PIB en recaudo. Con regímenes de retención y procesos costosos para solicitar devolución, los costos de cumplimiento elevan la incidencia negativa de estos tributos. El ICDB induce a transacciones en efectivo y desincentiva la intermediación financiera. Este tributo se ubica en tercer o cuarto lugar en términos de recaudación cada año (1.6% del PIB en 2015), con lo que la propuesta planteada para su eliminación fue gradual. El impuesto provincial a ingresos brutos presenta elementos distorsivos por su mecanismo (solapamiento de bases tributarias), costo de cumplimiento, y las diferencias entre jurisdicciones, lo que incentiva la integración vertical, la concentración geográfica, o la ubicación estratégica. Este impuesto creaba “aduanas internas” que rompían la integración de cadenas locales de valor y modelos logísticos óptimos, reducían la competitividad, e imponían un sesgo anti exportador.

En 2014 el deterioro macroeconómico llevó a suspender el servicio a la deuda (ese año el déficit primario se triplicó respecto de 2012), y agravó los indicadores estructurales con 3.8% del PIB de déficit primario y deuda bruta del gobierno sobre el 50% del PIB (2015). La caída en la inversión, la baja productividad, y el creciente desempleo hacían urgente la reacción. Al momento de la aprobación y a lo largo de la ejecución del proyecto era necesario elevar los niveles de inversión pública y privada para estimular el crecimiento. Al momento de esta evaluación este aspecto sigue siendo central para el gobierno, especialmente en medio de la crisis sanitaria, social y económica generada como resultado del COVID-19.

⁷ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el crecimiento. [El ABC del sistema tributario argentino Julio 2017](#).

⁸ Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Cuadro 1. Principales indicadores macroeconómicos

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crecimiento del PIB real (%)*	-1,0	2,4	-2,5	2,7	-1,8	2,9	-2,6	-2,1	-9,9
Inversión (% del PIB)**	16,5	17,3	17,3	17,1	17,7	18,2	19,8	17,4	16,9
Inflación (anual, %)**	23,2	27	36,5	28,1	35,6	24,8	47,8	53,8	36,1
Ingresos tributarios (% del PIB)***	30,7	31,3	31,4	31,6	30,8	30,3	29,0	28,8	30,6
Gasto público nacional (% del PIB)**	36,8	37,6	38,9	41,4	41,5	41,1	39,5	38,4	41,6
Déficit primario nacional (% del PIB)*	-1,1	-2,3	-3,4	-3,8	-4,2	-3,8	-2,3	-0,4	-6,5
Deuda bruta del gobierno (% PIB)**	40,4	43,5	44,7	52,6	53,1	57	86,4	90,2	103

Fuentes: * Ministerio de Hacienda, ** FMI, *** Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

El mensaje del ejecutivo presentando la Ley de Presupuesto 2019 exponía los mismos ejes de estrategia y lineamientos que inspiraron la aprobación en 2017 y la ejecución en 2018. Fijaba la inversión pública como eje de la recuperación económica, y explícitamente mencionaba el marco institucional del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en la Jefatura de Gabinete y su integración al BAPIN. Respecto de la inversión dice: “El camino para crecer sostenidamente es expandir la capacidad de la economía para producir. Esto se logra a través de la inversión.” “Tras la sanción y reglamentación de la Ley PYME y la Ley de Emprendedores, la baja de impuestos y de mejoras administrativas comenzó a tener un impacto concreto. Las 432.000 pequeñas y medianas empresas registradas ya se ahorraron, en total, 8.400 millones de pesos y los emprendedores tienen que enfrentar cada vez menos trabas para comenzar a producir”.

El gobierno que asumió en diciembre de 2019 mantuvo los objetivos y lineamientos de política, aunque modificó algunos instrumentos, y debió ajustar sus políticas y programación por la crisis provocada por el COVID-19. En el mensaje a la Ley de Presupuesto 2021 el actual gobierno presenta en su estrategia de corto plazo el objetivo de aumentar la capacidad fiscal para hacer frente a los gastos generados por la pandemia sanitaria. También enfatiza la importancia de la inversión pública y privada, y la importancia de la ejecución de los proyectos públicos para catalizar mayor inversión privada. Se mantiene el énfasis en inversión en infraestructura a todos los niveles de gobierno, aunque con rol activo del gobierno (sobre todo en la promoción de proyectos integradores de cadenas de valor a nivel subnacional y que fomenten el desarrollo productivo) y menos uso de mecanismos público-privado. Se mantiene como estratégico el reforzamiento de los emprendimientos y el apoyo a las PYMEs. Profundizando la estrategia iniciada en el gobierno anterior, la Secretaría de Emprendimiento y Pymes (SEPYME) con apoyo del banco (IADB-AR-L1328) elevó los fondos disponibles para financiar emprendimientos.

En definitiva, las reformas consideradas en ambos programáticos eran muy relevantes para el país, y en su mayoría han sido ratificadas como objetivos de política por la nueva administración. Excepto la suspensión del calendario de reducción de impuestos-sustentada en la necesidad de mayores recursos para hacer frente a la pandemia; y un énfasis reducido de las asociaciones público-privada-sustentada en otro enfoque del rol del Estado, todas las otras acciones del programa se han profundizado.

b. Alineación estratégica

Además de relevante para el gobierno y el país, el proyecto se alineaba con la Estrategia del Grupo BID (EBP 2016-2019), con la Estrategia Institucional 2010-2020 y se alinea con la nueva estrategia de país para el período 2021-2023, y con el Plan de Negocios de la Corporación Interamericana de Inversiones. La nueva Estrategia de País del Grupo BID con Argentina 2021-2023 ([GN-3051](#))⁹ tiene un foco mayor en protección social y en paliar los efectos del COVID-19, pero mantiene como ejes prioritarios el crecimiento económico y la estabilidad fiscal. En estos planes y con mirada de mediano y largo aparecen como reformas imprescindibles la recuperación del crecimiento económico, la expansión de la inversión pública, la mejora del ambiente de negocios que permita al sector privado ganar protagonismo, elevar la inversión, la productividad y aumentar la capacidad de contratación; el fortalecimiento de la participación del sector privado en el comercio nacional e internacional; la estabilidad fiscal; y la reducción de la pobreza.

En la Estrategia Institucional la productividad y la innovación, además de la integración interna y externa son centrales. También lo son el objetivo de fortalecer la capacidad del Estado, y reducir los costos de transacción y los impuestos distorsionadores mientras se racionalizaba el gasto público de las administraciones subnacionales. El programático bajo análisis se enfocó en apoyar una reforma que abordaba ambos aspectos, y que lo hacía con una mirada de mediano y largo plazo, apuntando a la gradualidad en la implementación y al fortalecimiento institucional.

En la Estrategia País 2016-2019 (vigente de manera extraordinaria hasta el 30 de junio de 2021) se definió al crecimiento económico, la generación de empleo y la reducción de las desigualdades como objetivos fundamentales, y el desarrollo del sector privado como clave para el alcance de dichos objetivos. Se definieron tres ejes estratégicos para guiar las acciones del Grupo BID en Argentina: (i) mejora del ambiente de negocios, (ii) fortalecimiento del sector privado en la inserción en cadenas locales, regionales y globales de valor, y (iii) reducción de la pobreza y la desigualdad. El programa de reformas impulsado por el gobierno y apoyado por este programático contribuyó directamente a los dos primeros, e indirectamente al tercero. Respecto de la mejora del ambiente de negocios, definía entre sus objetivos principales: (i) fortalecer las instituciones de gobierno para mejorar la gestión pública y el marco regulatorio (incluyendo el tributario) para hacer negocios, y (ii) mejorar la infraestructura para la inversión y la inclusión, con el fin de mejorar la infraestructura vial, reducir los costos de logística, y mejorar la infraestructura de servicios básicos, en especial el suministro eléctrico. Respecto del fortalecimiento e inserción del sector privado, la estrategia definía entre sus objetivos principales: (i) diversificar y agregar valor a las exportaciones, y (ii) el desarrollo de servicios empresariales y bienes públicos que potencien la integración y la innovación. Respecto de la reducción de la pobreza y la desigualdad, la estrategia definía entre sus objetivos mejorar la empleabilidad de la población, y disminuir la informalidad por la vía de facilitar la creación de empresas y reducir las barreras regulatorias a la formalización.

⁹ Siguiendo las recomendaciones de OVE y a solicitud del Gobierno, la vigencia de la EBP 2016-2019 se extendió hasta el 30 de junio del 2021. Aun así, se incluye la nuestra estrategia para destacar la relevancia de los temas incluidos en el programa evaluado.

Aunque no se encontraba vigente al momento de esta evaluación, la Estrategia País 2021-2023 mantiene la misma alineación entre los objetivos estratégicos del programa y la visión estratégica del Banco con el país. La nueva Estrategia País 2021-2023 (vigente a partir del 1 julio 2021) tiene como foco estabilizar la macroeconomía e impulsar la recuperación económica, y reducir la pobreza por medio de cuatro ejes estratégicos: (i) reducción de la pobreza y protección social a los más vulnerables, (ii) recuperación económica y desarrollo productivo 4.0, (iii) estabilidad macroeconómica y eficacia de las políticas públicas, y (iv) transformación digital. Aunque la crisis económica y social producto de la pandemia ha implicado revisar los calendarios de reducción de la carga impositiva, se mantiene el foco en reducir la incidencia de impuestos distorsivos que “no favorecen la productividad, la inversión y la competitividad de las empresas”. La estrategia destaca las ineficiencias regulatorias y burocráticas que afectan la competencia de los mercados nacionales y por ende la dinámica empresarial, especialmente para los emprendedores y PYMEs. Para recuperar la economía se propone fomentar el emprendimiento, promover la inserción con el comercio exterior, simplificar y digitalizar procesos, expandir la oferta de crédito a las PYMEs, etc.

Por último, la estrategia propone acciones que dan continuidad y profundizan las acciones desarrolladas dentro del proyecto bajo evaluación, a saber: (i) el fortalecimiento institucional para alcanzar la sostenibilidad fiscal y promover la calidad transparencia y efectividad de la inversión pública, el gasto social y las medidas de recuperación económica que contribuyan a poder avanzar en la reducción de la pobreza y el retorno a un sendero de crecimiento sostenible; (ii) el diseño e implementación de reformas fiscales y regulatorias que contribuyan a esta agenda; y (iii) el desarrollo de herramientas eficientes de gestión y recaudación.

El paquete de reformas del programático evaluado estaba diseñado para hacer frente a las necesidades del país, y en línea con las prioridades que el Banco y el Gobierno Argentino habían definido.

c. Relevancia del diseño

La operación se estructuró bajo la modalidad de un Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Política (PBP) en dos operaciones con préstamos contractualmente independientes y técnicamente vinculados. Esta estructura responde a lo estipulado para la implementación de PBPs según el documento CS-3633-1. El diseño también responde a facilitar el monitoreo y la evolución de los criterios, para una mejor implementación. La primera operación se aprobó y desembolsó por un monto de US\$300 millones, con cargo a los recursos del Capital ordinario del Banco. El monto se justificó por las necesidades de recursos fiscales que experimentaba el gobierno de Argentina, en línea con la ambición, alcance y profundidad de las reformas requeridas.

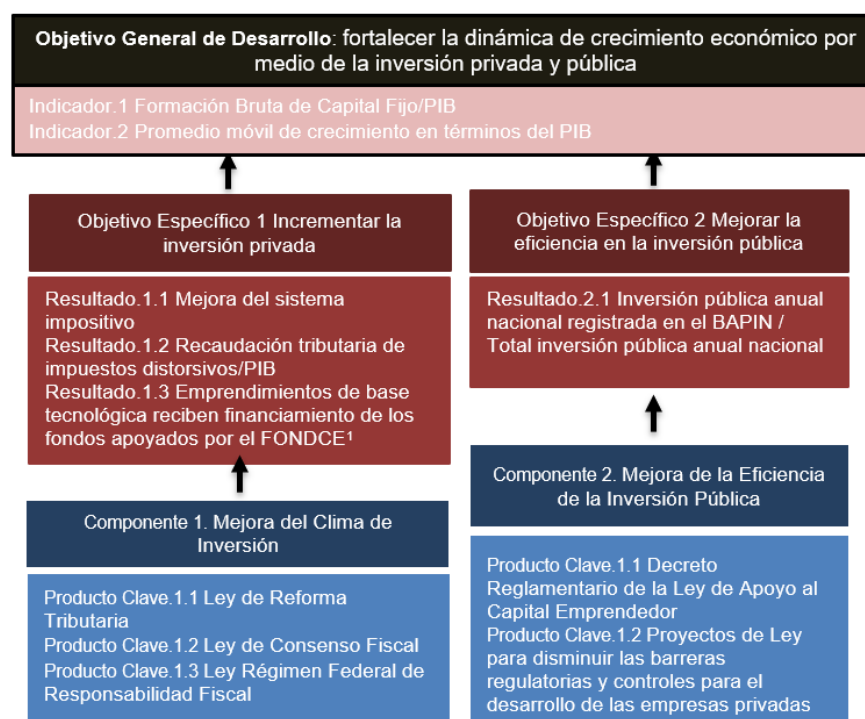
El diseño del proyecto responde a la lógica vertical de las acciones consideradas. Para promover la inversión privada (objetivo específico 1) se partió modificando el marco normativo e institucional de algunos impuestos. Esto requería cambios legales, incluyendo un acuerdo con los gobiernos provinciales. Conseguido ese acuerdo era necesario avanzar con un calendario de desgravación que no pusiera en riesgo la estabilidad fiscal, y que permitiera compensar la merma con otros impuestos. Con el mismo objetivo de promover

la inversión privada se hicieron modificaciones legales y de gestión para incentivar el emprendimiento. La relación entre un mejor y más eficiente sistema impositivo y el crecimiento económico está ampliamente documentada. Adicionalmente, existía al momento del diseño, la ejecución, y esta evaluación, la certeza respecto a una participación exagerada dentro de los ingresos fiscales de impuestos distorsionadores. En la lógica del proyecto, la reducción de impuestos y costos administrativos llevaría a mayor actividad de privados, mayor inversión, y mayor crecimiento.

Esta lógica vertical al momento del diseño (2017) y la ejecución se mantuvo hasta fines de 2019. La llegada de un nuevo gobierno, y la crisis producto del COVID-19, hicieron revisar el calendario de desgravación y suspendieron la reducción de tasas. Esto discontinuó (primero temporalmente, y luego definitivamente) una de las acciones definidas para el objetivo estratégico 1. Sin embargo, no se revirtieron todas las medidas, pues se mantuvo la tasa de ganancias en 30% y se logró un crédito tributario para el ICDB del 100% aunque solo para PYMEs. La reducción de impuestos provinciales se suspendió. También se mantuvieron los esfuerzos encaminados a reducir los costos de transacción para el sector privado. A pesar de los cambios de énfasis y de instrumentos, se mantiene la lógica vertical del programa entre el diseño y la actual evaluación. Respecto de la lógica vertical ex—ante (figura 1), la ex—post solo modifica el calendario de reducción de tasas impositivas.

Respecto del objetivo estratégico 2, que buscaba fortalecer la inversión pública, la lógica vertical se mantiene entre el diseño y esta evaluación. Respecto del programático, solo puede identificarse como cambio el uso de los acuerdos público-privados como instrumento para elevar la inversión pública. Sin embargo, este cambio de visión respecto del mecanismo no modifica el objetivo de dar relevancia a la inversión pública, de hecho, el Gobierno ha aumentado la inversión pública de manera directa.

Figura 1. Lógica vertical ex—ante



La decisión de estructurar la operación en dos programáticos secuenciales respondía a la estrategia del Gobierno Argentino, que concibió su reforma en dos etapas. También tenía en cuenta el proceso eleccionario de 2019. Una primera etapa (Programático I, desembolsado en 2018) que sentaba las bases tanto del diseño y acuerdo de políticas como de la tramitación legal de las reformas, con acuerdos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, y otras medidas que requerían aprobación legislativa (como la creación de SAS), o que implicaban cambios institucionales (como la una unidad de coordinación de empresas públicas). La segunda etapa (Programático II, que no llegó a tramitarse formalmente) avanzaría en la implementación de la reglamentación e implementación de las reformas, y con acciones reglamentarias que profundizaban las legislativas. Aunque el segundo programa no se ejecutó, la lógica vertical del proyecto no se altera, pues como hemos comentado el grueso de las acciones concebidas para ser implementadas en el segundo programático fueron implementadas.

Los indicadores de resultado propuestos en el diseño apuntaban a capturar el impacto de las políticas implementadas. El primero, capturando la participación de los impuestos distorsivos en el recaudo total de impuestos es la medida certera para dar cuenta del objetivo deseado, a saber, mantener la estabilidad fiscal disminuyendo la relevancia de dichos impuestos distorsivos. El indicador incorpora los tres impuestos considerados más distorsivos, y adecuadamente los presenta en términos porcentuales.

Aunque se presenta erróneamente en la matriz de resultados como un indicador del objetivo específico 2, los resultados del mejoramiento del ecosistema de emprendimiento con el financiamiento de capital semilla por medio aceleradoras corresponde al objetivo específico 1, pues apunta a elevar la inversión privada por la vía de nuevas empresas¹⁰. El objetivo específico 2, que apunta a elevar la inversión pública, no se relaciona con las acciones con la creación del fondo o la licitación de las aceleradoras para capital semilla que apuntaban a co-financiar en etapas tempranas nuevos emprendimientos privados. Respecto de esta acción, la meta (10 empresas financiadas al 2021) se sobre cumplió antes del plazo, pues al 2019, 19 empresas habían recibido financiamiento del FONDCE. En 2021 se relanzó un nuevo programa de financiamiento cuya convocatoria cerró en mayo, y aun no se adjudica¹¹.

Un componente igualmente clave que la reducción de impuestos distorsivos o el apoyo a emprendimientos, era la reducción de costos de transacción que enfrenta el sector privado

¹⁰ El equipo PCR considera que el indicador "Emprendimientos de base tecnológica reciben financiamiento de los fondos apoyados por el FONDCE" está alineado directamente al objetivo específico 1 e indirectamente al objetivo específico 2. Para efectos de este PCR se respetará el diseño original de la matriz de resultados. Nótese, que alinear el indicador al objetivo específico 1 u objetivo específico 2 no afecta en nada la calificación de la sección de efectividad.

¹¹ Ministerio de Desarrollo Productivo. Secretaría de la pequeña y mediana empresa y los emprendedores. [Resolución 7/2021](#).

por medio de simplificación y digitalización de trámites. La evolución del número y la utilización de los trámites a distancia (completamente digitales) captura esta dimensión. Considerando enero de 2017 como la línea base, existían 70 trámites a distancia, y 12.090 trámites realizados por empresas (personas jurídicas). Al último dato publicado, en septiembre de 2019 estaban disponibles 662 trámites a distancia, y se realizaron 103.631 trámites por empresas¹².

Tabla 1. Matriz de Resultados (aprobación @, 60 días después de alcanzar la elegibilidad y @exit)

INDICADORES	En aprobación			En elegibilidad			Cierre (PCR)			Comentarios
	Unidad	Línea de Base (2017)	Meta (P)	Unidad	Línea de Base	Meta (P)	Unidad	Línea de Base (2017)	Valor al cierre	
Objetivo específico 1. Modernizar el marco impositivo-institucional para incrementar la inversión privada										
Recaudación tributaria de impuestos distorsivos/PIB	%	7,8 (8,4 cifras actualizadas)	6,3 (6,8 cifras actualizadas ¹³)				%	8.4	8.4	El nivel del indicador observó una reducción en 2018 y 2019 de 8.4% a 8%, pero la tendencia se revirtió en 2020.
Objetivo específico 2. Modernizar el marco normativo-institucional para mejorar la eficiencia en la inversión pública										
Inversión pública nacional registrada en el BAPIN/Total inversión pública anual nacional	%	25%	80%				%	25%	100%	La línea de base se refiere al proceso presupuestario realizado en 2016. Los datos de 2020 están reportados por la Dirección Nacional de Inversión Pública. Al momento del diseño, se exploró definir el indicador como un porcentaje del total de emprendimientos de base tecnológica, pero no se contaba con información suficiente.
Emprendimientos de base tecnológica reciben financiamiento de los fondos apoyados por el FONDCE ¹⁴	#	0	10				#	0	19	

La relación entre las acciones implementadas, los objetivos específicos, y el objetivo general están bien concebidas, y se basan en diagnósticos ampliamente respaldados de problemas que afectan—de larga data—el desempeño económico argentino.

¹² Secretaría de Innovación Pública, [Indicadores de uso de trámites a distancia \(TAD\) a nivel nacional](#).

¹³ El 7,8% estará compuesto por ganancias es 2,6% del PIB, el ICDB 1,3% del PIB e IIB 3,9% del PIB. Con las correcciones efectuadas a las estadísticas oficiales, la línea de base en 2017 fue de 8,4% quedando esta como la cifra oficial y compuesto de la siguiente manera (2,8% del PIB, el ICDB 1,6% del PIB e IIB 3,9% del PIB respectivamente).

¹⁴ Por empresa de base tecnológica se refiere aquellas que cumplen con alguno de los siguientes requisitos: a) que el 50% de los socios fundadores sea personal profesional calificado o el 20% del personal total deberá tener dichas características, ó b) que la inversión a ser realizada en Investigación y Desarrollo (I+D) con relación a su cifra de ventas, sea igual o superior al 5%.

Los indicadores de monitoreo y evaluación miden efectivamente las variables que esperaba fueran impactadas por las acciones a implementar, aunque pudieron considerarse otros indicadores de resultados dada la variedad de acciones que proponía el proyecto. La suspensión del segundo programático afectó esto, pues como se explicó el primero apuntaba a acciones iniciales que serían profundizadas en una etapa consecutiva.

Considerando las acciones de política indicativas¹⁵ propuestas para el segundo programático, que no llegó a ser solicitado por el país, las acciones vinculadas a la reducción de impuestos distorsivos fueron parcialmente implementadas. En el caso de la Ley de Reforma Tributaria (2.1.1) se llevó a cabo la reglamentación de la reducción de la tasa de ganancias corporativas, pero el nuevo gobierno congeló la reducción adicional contemplada para 2021. Respecto del ICDB, se logró reglamentar el 100% crédito a cuenta de impuesto de ganancias (2.2), pero su aplicación se limitó a empresas PYMEs. En tanto, para la reducción de las tasas de ingresos brutos, se esperaba que 16 jurisdicciones se comprometieran a reducir las alícuotas (2.2 y 2.4), y entre 2018 y 2019 hasta 21 provincias lo habían hecho, aunque dicho calendario se congeló a partir de 2020. También vinculado a impuestos, el acordar lineamientos para una nueva Ley de Coparticipación (2.3.1) y la Ley de Modernización del Estado (2.3.2) mostraron avances parciales en 2018 y 2019, y su negociación bajo el nuevo gobierno está en curso.

Entre las acciones consideradas para el segundo programático en refuerzo a las medidas para elevar la inversión privada (2.5) todas se implementaron y están vigentes. Lo mismo ocurre con todas las medidas de simplificación de trámites (2.6). En el ámbito de inversión pública, se implementaron las acciones que buscaban reforzar el marco normativo, la adecuación de sistemas, y la eficiencia del SNIP y el BAPIN (3.1), así como la centralización del monitoreo de proyecto de inversión pública a través del BAPIN (3.2). Se cumplió también la mejora en el gobierno corporativo de empresas públicas (3.3), se adjudicaron varios más que los tres proyectos considerados en modalidad de APP (3.5.1 y 3.5.2) (hoy vigentes varios de estos contratos, pero el nuevo gobierno prefiere otros mecanismos de gestión e inversión).

La calificación sugerida por el equipo en esta subsección es de Satisfactoria. Si bien los objetivos específicos han estado alineados con las necesidades del desarrollo del país tanto durante el diseño como al momento de escribir el PCR, y la mayoría de los indicadores se presentan cumplidos y sobre cumplidos, la suspensión de impuestos distorsivos evita que esta alineación se dé al 100%.

I.2 Efectividad

a. Declaración de los objetivos de desarrollo del proyecto

El proyecto tenía como objetivo: "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;

¹⁵ Los números hacen referencia a las acciones de política indicativas del programático II acorde a los establecido en la Matriz de Política – Anexo II de la operación [4569/OC-AR](#).

y (ii) modernizar el marco normativo-institucional para mejorar la eficiencia en la inversión pública". La inversión privada aumentaría mejorando el clima de negocios, reduciendo la carga de ciertos tributos, y al disminuir los costos de transacción que afectan al emprendimiento y la innovación. La inversión pública aumentaría mejorando la gobernanza y la efectividad de la inversión, especialmente de empresas públicas.

Las metas definidas para el objetivo general incluían alcanzar en 2021 un nivel de formación bruta de capital del 19% (línea base 2016 de 14.8%) y un crecimiento del PIB de 2,3% (línea base trienio 2015-2017 de 1,3%). Sin embargo, como resultado de la crisis económica, social y sanitaria generada por el COVID-19 y la inestabilidad financiera de 2019, la formación bruta de capital en 2020 cayó a 13,4% y la tasa anual de crecimiento se desplomó a -9,9%.

b. Logro de resultados

El proyecto identificaba un conjunto de riesgos domésticos e internacionales. A nivel local el más relevante era un cambio de autoridades políticas en las elecciones de 2019 y con ellos un cambio en las prioridades de política. Como resultado del cambio de gobierno algunas de las acciones fueron modificadas por la nueva administración. El cambio trajo consigo nuevas prioridades, especialmente en materia tributaria, nuevos enfoques y equipos técnicos, lo que implicó en varios casos una revisión de algunos objetivos y acciones contempladas en las reformas.

Tras la cancelación del segundo programático, y en el contexto de la crisis sanitaria generada por el COVID-19, se decidió realizar este PCR a pesar de que las metas de impacto se consideraban al 2021. Dado que el nuevo Gobierno asumió en diciembre de 2019, y que las variables consideradas en las metas de la matriz de resultado serán las cifras de 2020, el resultado del análisis estará marcado fuertemente por la situación sanitaria, y un escenario de riesgo no predecible.

En términos de lecciones aprendidas, se puede resaltar la importancia de mantener un diálogo cercano con el gobierno durante todas las etapas del ciclo de proyecto a fin de que la operación este en línea con las prioridades de desarrollo del país, y las áreas prioritarias de desarrollo del BID. Como documentos referenciales para el diseño, el equipo se apoyó en la Estrategia de País de Argentina, y en el trabajo analítico en terreno a través de cooperaciones técnicas. Este marco de análisis permitió alinear el diseño de la operación a las prioridades de reforma política del país, consensos que han permitido la sostenibilidad de gran parte de las medidas contenidas en el programa mientras se producía un cambio de autoridades, y permiten delinear líneas de asistencia futura.

Objetivo Específico 1: Modernizar el marco impositivo-institucional para incrementar la inversión privada

Los resultados alcanzados en el marco del primer objetivo específico, orientado a elevar la inversión privada, presentan un balance mixto. La reforma tributaria y el Pacto Fiscal de 2017 consideraban reducir la tasa marginal de impuesto a las ganancias no distribuidas del 35% al 30%, y una reducción adicional secuencial en cuatro años hasta alcanzar una tasa

del 25%; que el pago por ICDB pueda ser usado como crédito al pago de impuestos de ganancias (acción 2.1); y reducir la tasa de ingresos brutos provinciales (acción 2.2). Para compensar la merma en recaudación las provincias harían un revalúo de los inmuebles para elevar su recaudo con base local. El Pacto Fiscal de 2019 impulsado por el nuevo gobierno suspendió temporalmente la reducción de alícuotas sobre los ingresos brutos, sellos y otros impuestos provinciales. También se suspendió temporalmente la rebaja del impuesto a las ganancias, que se mantiene en 30%; y se limitó el 100% de crédito tributario para el ICDB a las PYMEs (se mantiene en 33% para el resto). Aunque parciales, estos resultados son importantes considerando las necesidades de financiamiento del sector público, que de otra manera habrían debido suplirse con deuda o alza de tributos.

Asimismo, el primer objetivo específico del programa buscaba reducir costos de transacción por vía de simplificar y desburocratizar (acción 2.6). El primer programático tenía por meta presentar los proyectos, objetivo que cumplió con creces pues en 2019 se aprobaron 19 leyes de simplificación, que permitieron digitalizar 5.000 trámites, y simplificar 450 procesos administrativos. Todos los componentes considerados como acciones indicativas para el segundo programático (que no se concretó) se implementaron, y se mantienen. Estas incluían: la digitalización de trámites del Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (operativos desde junio 2019); la digitalización y simplificación de trámites en metrología para el comercio interior (operativos tras modificaciones en junio 2018, febrero 2019, y julio 2019); la no obligatoriedad del Registro Único Industrial (vigente desde enero 2018). Entre 2017 y 2019 se pasó de 70 a 662 trámites completamente ejecutables a distancia, un resultado excelente y que ha permitido que el país se mantenga operativo a pesar de las limitaciones de movilidad del COVID-19.

Respecto de la reducción del recaudo basado en impuestos distorsivos, se definió como indicador la suma de recaudo de: 1) el impuesto por ganancias, 2) el ICDB, y 3) el impuesto a los ingresos brutos. La línea base en 2017 fue 7.8%, incluyendo 2.6% del PIB en recaudo por ganancias, 1.3% por ICDB, y 3.9% por ingresos brutos. Correcciones en las estadísticas oficiales modificaron este número en 2017 a 8.4% (2.8%, 1.6%, 3.9% respectivamente). La meta del proyecto era 6.3% del PIB en 2021, es decir 1.5 puntos porcentuales o 19% de reducción. Esta meta consideraba el cumplimiento del calendario de desgravación acordado en la reforma tributaria, que redujo de 35% a 30% el impuesto a las ganancias reinvertidas en 2018, y lo llevaría a 25% en 2021; permitiría usar como crédito el pago de ICDB al pago por ganancias; y bajar las tasas de impuestos brutos provinciales. La modificación de las prioridades en las acciones de políticas del nuevo gobierno en lo referente al sistema tributario, ancladas en la necesidad de mantener niveles de recaudación, no permitieron alcanzar este resultado.

El indicador de resultado de estas acciones, el porcentaje de recaudo proveniente de los tres impuestos considerados distorsivos y objetivo de las acciones de política, captura directamente la evolución de la variable a observar. Usando este indicador, las acciones implementadas hicieron que se revirtiera la tendencia al alza en la importancia de esto, y se redujera la incidencia de los tres tributos en el total de recaudo, pasando de 8,4% del PIB a 8,2% en 2018, y a 8% en 2019. Este cambio de tendencia e inicio de reducción de la participación es atribuible directamente a las acciones del proyecto, y muestra la tendencia

esperada aunque a velocidad menor. Este avance parcial hizo que las tres categorías de impuestos bajaran su recaudación en 2018 y 2019, mostrando una tendencia a la reducción en su importancia. La crisis sanitaria llevó a modificaciones en el calendario de reducción de tasas, de modo que en 2020 el recaudo por ganancias aumentó a 2,85% del PIB, por ICDB a 1,7%¹⁶, y por impuestos brutos provinciales a 3,9%. Así, el total recaudado por impuestos distorsivos aumentó a 8,45%¹⁷, no lográndose el resultado esperado.

Respecto del FONDCE, el objetivo de las políticas era promover el emprendimiento por la vía de crear nuevas fuentes de financiamiento para la inversión privada. La creación del fondo, la licitación internacional para elegir a las aceleradoras que pondrían parte de los recursos para el financiamiento, y el concurso para elegir a las empresas que lo recibirían, todas estas acciones están capturadas en el número de empresas que recibieron crédito del FONDCE, que es el indicador utilizado. Como se mencionó, se fijó de meta un número de 10 proyectos financiados, lo que se sobrecumplió alcanzando 19 emprendimientos financiados a 2019.

Objetivo específico 2: Modernizar el marco normativo-institucional para mejorar la eficiencia en la inversión pública

Respecto de este objetivo se definió un único indicador de resultados que diera cuenta del avance en la modernización del marco normativo-institucional, el porcentaje de inversión pública registrada en el BAPIN respecto del total. En el año base (2017) este valor fue 25%, la meta al 2021 era de 80%, y el cumplimiento al momento de esta evaluación es de 100%, según datos de la Dirección Nacional de Inversión Pública. Todos los proyectos de inversión con fondos públicos son registrados en el BAPIN, un resultado que no se habría conseguido de no haberse impulsado estas acciones incluidas en el proyecto.

c. Análisis contrafactual

Objetivo específico 1 Modernizar el marco impositivo-institucional para incrementar la inversión privada

Para este objetivo específico se identificó la reducción de participación de impuestos distorsivos sobre el total recaudado y el número de proyectos financiados por el FONDCE como indicadores. Los cambios de política tras la llegada del nuevo gobierno y la crisis generada por el COVID-19 hicieron que el avance (parcial) registrado en el indicador tributario durante 2018 y 2019 se revirtiera durante el 2020, concluyendo con un 0% de cumplimiento en la meta fijada. Sin embargo, de no haberse implementado las acciones del programa en 2018 y 2019, y mantenerse vigentes en 2020, las empresas argentinas enfrentarían una tasa de impuesto a las ganancias del 35% y no del 30% actual, y las PYMEs no podrían utilizar el 100% del pago por ICDB (o el resto de las empresas el 33%) como crédito al pago de ganancias. Aunque no se haya cumplido la meta esperada, las empresas argentinas enfrentan un sistema tributario menos distorsivo.

¹⁶ Principalmente por un aumento en la base, pues la crisis sanitaria elevó el porcentaje de transacciones bancarias.

¹⁷ Toda la información según reporte de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Por su parte, las acciones tendientes a reducir los costos de transacción y facilitar los trámites por medio de la digitalización (acción 2.6) también obtuvieron avances importantes, los que se han mantenido. A enero de 2017 existían 70 trámites completamente digitalizados (12.090 realizados por personas jurídicas), mientras que a septiembre de 2019 se podían realizar completamente en ambiente digital 662 trámites (103.631 transacciones)¹⁸. Considerando las limitaciones de movilidad generadas por la crisis sanitaria, y los largos períodos de cuarentena impuestos en Argentina, de no haberse realizado el esfuerzo en simplificación y digitalización, la operación de muchas empresas, del propio Gobierno Nacional, y de los gobiernos provinciales se habría visto aún más afectada, profundizando la caída de 9,9% del PIB en el año 2020.

Objetivo específico 2 Modernizar el marco normativo-institucional para mejorar la eficiencia en la inversión pública

Argentina tiene más de 100 empresas con participación estatal, 41 donde el Estado es el principal accionista. A 2015, por prácticas de gestión y estructura tarifaria, el Estado destinó 6.400 millones de dólares a cubrir déficits de empresas públicas¹⁹. Para contribuir a la estabilidad fiscal se buscó hacer más eficiente y transparente el proceso de inversión, a modo de reducir las transferencias del tesoro público a las empresas públicas. Entre 2015 y 2019 el aporte del tesoro bajó de 1,5% del PIB a 0,7%. De no haberse logrado este mecanismo de coordinación, el Estado se hubiera visto obligado a destinar fondos públicos a estas empresas, con un altísimo costo de oportunidad social en el contexto actual.

Además de la creación de un mecanismo centralizado de coordinación de las empresas desde la Jefatura de Gabinete, y la actualización de las normas y mecanismos de gobernanza, se implementó como parte del programa un proyecto de integración entre el BAPIN y el SNIP. Hacer más transparente y eficiente el proceso de inversión pública tuvo como punto de partida la unificación de la información de todos los proyectos de inversión pública—incluyendo la inversión de las empresas públicas—en un banco de información (BAPIN), que permite centralizar la información, transparentar los montos y detalles, y monitorear el desembolso. En ausencia de este mecanismo la ejecución de proyectos con fondos públicos se ve afectada por la opacidad y poca capacidad de evaluación y monitoreo. Nuevamente, dada la situación de crisis sanitaria, en ausencia de este mecanismo habría sido muy difícil para el Gobierno conocer, evaluar y priorizar el uso de fondos fiscales de todas las empresas públicas.

El presupuesto de 2020 mostró además un alza de 19,6% en la inversión pública, lo que hizo aún más relevante las reformas implementadas que apoyaron la evaluación y priorización de proyectos. Un 39,2% de esto fue inversión de empresas públicas, que además fueron responsables del 94,1% de la inversión real directa²⁰.

Conclusión de sección de efectividad: De acuerdo con los cálculos efectuados en base a la guía PCR, el objetivo específico 1 presentó una calificación de insatisfactorio, mientras

¹⁸ Secretaría de Innovación Pública, [Indicadores de uso de trámites a distancia \(TAD\) a nivel nacional](#).

¹⁹ [La experiencia de Argentina con la reforma de sus empresas de propiedad estatal. Punto de partida logros y desafíos](#).

²⁰ [Análisis de la inversión pública nacional prevista en el proyecto de ley de presupuesto 2020](#).

que el objetivo específico 2 tiene una calificación excelente. En consecuencia, la calificación en la sección de efectividad es "Parcialmente Insatisfactoria".

Tabla 2. Matriz de Resultados Logrados

INDICADORES	Línea base	Logro	Cumplimiento
Objetivo específico 1. Modernizar el marco impositivo-institucional para incrementar la inversión privada			
Recaudación tributaria de impuestos distorsivos/PIB ²¹	8,4% (cifras actualizadas)	8,4%	0%
Objetivo específico 2. Modernizar el marco normativo-institucional para mejorar la eficiencia en la inversión pública			
Inversión pública nacional registrada en el BAPIN/Total inversión pública anual nacional	80%	100%	100%
Emprendimientos de base tecnológica reciben financiamiento de los fondos apoyados por el FONDCE ²²	10	19	100%

II.1 Sostenibilidad

Dos eventos externos al programa han afectado su sostenibilidad. Primero, un cambio en el equipo de gobierno, que ha implicado la revisión de prioridades, políticas, e instrumentos. Este evento fue considerado dentro de la matriz de riesgos del proyecto, y ha sido mitigado mediante un matriz de política que buscaba la aprobación de las medidas antes del periodo electoral, lo que en parte justifica la razón de haber estructurado la serie en dos etapas. Se suma a eso la propia estrategia país acordada entre el Banco y el nuevo gobierno, que ratifica los objetivos de política que guían el trabajo del Banco con el país, aspecto que también limita el impacto de ese riesgo. Segundo, la crisis sanitaria generada por el COVID-19 impactó de forma importante e inesperada la región y Argentina, generando incertidumbre sobre la futura evolución de la situación económica y financiera del país. Considerando el contexto en el que esté suceso tuvo lugar, no existían mecanismos para gestionar este riesgo ni el mismo había sido considerado en la preparación del proyecto (año 2018). La economía argentina venía de dos años de recesión, la crisis acentuó el impacto, lo que a su vez afectó la actividad económica y la recaudación fiscal.

Pese a este escenario, el objetivo de hacer crecer la economía y mantener estable las finanzas públicas sigue siendo prioritario para la nueva administración, al igual que mantener el esfuerzo en desarrollo digital y apoyo al emprendimiento. En relación a este último punto, se han acordado y se encuentran en diseño y ejecución nuevos proyectos entre el Banco y el país, profundizando las acciones iniciadas e impulsadas en este programático.

Asimismo, aún sin haber sido solicitado el segundo programático, la nueva administración ha tomado acciones que dan continuidad a los objetivos específicos del proyecto. Entre

²¹ El 7,8% está compuesto por ganancias es 2,6% del PIB, el ICDB 1,3% del PIB e IIB 3,9% del PIB. Con las correcciones efectuadas a las estadísticas oficiales, la línea de base en 2017 8.4% (2.8%, 1.6%, 3.9% respectivamente)

²² Por empresa de base tecnológica se refiere aquellas que cumplen con alguno de los siguientes requisitos: a) que el 50% de los socios fundadores sea personal profesional calificado o el 20% del personal total deberá tener dichas características, ó b) que la inversión a ser realizada en Investigación y Desarrollo (I+D) con relación a su cifra de ventas, sea igual o superior al 5%.

ellas encontramos: la reducción de impuestos distorsivos fue parcialmente implementado; sobre la Ley de Reforma Tributaria, se llevó a cabo la reglamentación de la reducción de la tasa de ganancias corporativas; respecto del ICDB, se logró reglamentar el 100% crédito a cuenta de impuesto de ganancias. En tanto, para la reducción de las tasas de ingresos brutos se superó la meta inicial. Entre 2018 y 2019 más de 20 provincias se habían comprometido a reducir las alícuotas. Relacionado a impuestos, se vieron avances en 2018 y 2019, al acordar lineamientos para una nueva Ley de Coparticipación Federal y la Ley de Modernización del Estado, y su negociación bajo el nuevo gobierno está en curso. De entre las acciones consideradas en refuerzo a las medidas para elevar la inversión privada se incluyen: (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. Todas estas medidas se implementaron y están vigentes, así como todas las medidas de simplificación de trámites: (i) las transformaciones previstas sobre 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 RIN no es de inscripción obligatoria.

En lo que respecta a la inversión pública, se implementaron las acciones a fin de potenciar la eficiencia en materia de inversión pública con foco en: (i) simplificar los requisitos por parte del SNIP para la emisión de dictámenes; y (ii) asistir la articulación de los sistemas BAPIN y SIDIF para automatizar la carga, así como la centralización de la gestión de proyectos de inversión pública a través del BAPIN a fin de optimizar su ejecución. Se cumplió además con la mejora en el gobierno corporativo de empresas públicas. Las mejoras de los procesos de inversión pública han sido apoyadas por el Banco a través de la cooperación técnica ATN/OC-16721-AR “Fortalecimiento Institucional de la Dirección Nacional de Inversión Pública.

En términos generales, la sostenibilidad de los logros del proyecto en términos de indicadores de resultado y objetivos específicos/y general está encaminada y resguardada por el compromiso del país de hacer crecer la economía y mantener estable las finanzas públicas y las acciones que encaminadas y la inserción del país en nuevos programas de gestión fiscal e innovación digital. Este es un resultado muy destacable, considerando la crisis sanitaria. La calificación sugerida por el equipo en esta subsección es de tres (3) Satisfactorio.

CRITERIOS NO CENTRALES

Desempeño del Banco

El desempeño del Banco en el marco del programa fue excelente. Los funcionarios argentinos entrevistados, incluyendo personeros del gobierno anterior y el actual, destacan el compromiso y apoyo técnico del Banco, en el diseño, la ejecución, y el seguimiento de las acciones del programa. Además de la permanente coordinación con el gobierno, el Banco se mantuvo coordinado con otras instituciones financieras y organismos internacionales operativos en Argentina.

El diseño y ejecución del proyecto se benefició de la experiencia acumulada del Banco con Argentina, y en otros países en temas similares. Se consideraron lecciones aprendidas y se focalizó el esfuerzo en las acciones consideradas más relevantes para alcanzar el objetivo. El Banco prestó asistencia a lo largo de todo el proyecto. Las restricciones de movilidad surgidas por el COVID-19 en 2020 no afectaron este desempeño, aunque obligaron a utilizar medio telemáticos e impidieron realizar una misión de cierre.

Desempeño del prestatario

El programa fue ejecutado por el Ministerio de Finanzas. El desempeño fue satisfactorio y contribuyó a los logros esperados del proyecto. Todos los acuerdos alcanzados con el gobierno en 2017—plasmados en la Carta de Políticas—se cumplieron. La mayoría de las acciones de política acordadas se mantuvieron a pesar del cambio de gobierno, y son valorados por las nuevas autoridades a cargo, que salvo las excepciones ya presentadas los ha mantenido y profundizado.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Tabla 3. Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnica-sectorial	
Hallazgo # 1. La combinación de políticas fiscales (acciones de política indicativas #2.1-2.4) y otras medidas específicamente enfocadas (#2.5) a la promoción de la inversión privada resultó acertada. La sinergia entre estas favorece el crecimiento económico.	Recomendación # 1. Reforzar los proyectos fiscales con la inclusión de medidas sectoriales específicas, como las de facilitación de la inversión privada y emprendimiento.
Hallazgo # 2. La inclusión de medidas sectoriales específicas permitió reducir riesgos al proyecto, pues demostraron ser más persistentes.	Recomendación # 2. En programas orientados al crecimiento económico considerar variables fiscales y medidas complementarias específicas sectoriales.
Dimensión 2: Organizacional y de administración	
Hallazgo # 3. Radicar el monitoreo y coordinación de las acciones en el centro de gobierno (Jefatura de Gabinete) demostró ser un activo en la ejecución del programa.	Recomendación # 3. Para programas similares se sugiere incluir mecanismos que aseguren la articulación entre los distintos actores, idealmente desde la etapa de diseño. Además, se sugiere una revisión y comprensión de la estructura y funcionamiento del ejecutor con unidades internas y externas con el fin definir acuerdos de trabajo previos considerando las interacciones y articulaciones necesarias para los mejores resultados del proyecto.

Dimensión 3: <i>Actores y procesos públicos</i>	
Hallazgo # 4. Haber incorporado en procesos de consulta y comunicación a un conjunto de actores en los gobiernos provinciales, el sector privado, y los entes del Gobierno garantizó comprensión y compromiso con las acciones, e influyó en su valoración y mantención luego del cambio de gobierno.	Recomendación # 4. Reforzar la inclusión y participación de actores públicos y de la sociedad civil en el diseño y monitoreo de programas. Para futuros programas, se sugiere incluir mecanismos que aseguren la articulación oportuna entre los actores, desde la etapa de diseño, incluyendo foros oficiales, procesos consultativos de gran alcance con la participación tanto del sector público como privado.
Dimensión 4: <i>Diseño, monitoreo y evaluación</i>	
Hallazgo # 5. El alcance de las medidas de política incorporadas debe ser reflejado en suficientes indicadores de resultados que permitan medir el alcance del objetivo específico. Esto es más importante cuando el paquete de políticas incluye múltiples dimensiones de mejora.	Recomendación # 5. En la etapa de diseño evaluar las ventajas e inconvenientes de incluir un número reducido de indicadores que capturen las mejoras a alcanzar con el programa.