

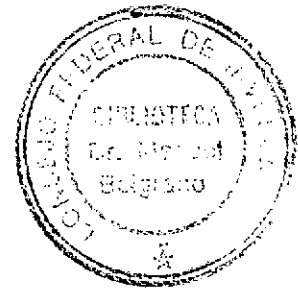
O/N. 2021  
P 11  
III

ROSA PAHOR  
Informe Parcial II  
41438

Ref. 2336

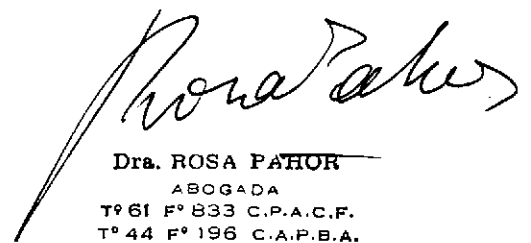
Bs.As., 12 de Diciembre de 1.997.-

Al Sr. Secretario del  
Consejo Federal de Inversiones  
Ing. Juan José Cíasera  
S \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ D.



Tengo el agrado de dirigirme a Ud., con el objeto de presentarle el Segundo Informe Parcial cuya presentación corresponde al día 10 de Enero de 1.998 .Haciendo la presentación con anticipación al prever el receso del Consejo Federal de Inversiones durante el mes de Enero .


Sin otro particular, le saluda respetuosamente

  
Dra. ROSA PAHOR  
ABOGADA  
Tº 61 Fº 833 C.P.A.C.F.  
Tº 44 Fº 196 C.A.P.B.A.

41438

## **SEGUNDO INFORME PARCIAL**

- A)** Monotributo ó Impuesto Especial para pequeños contribuyentes : Informe sobre la propuesta de la Dirección General Impositiva (DGI) , y su seguimiento para el logro del objetivo. Ventajas e inconvenientes de su aplicación. Régimen a aplicar. Implementación.
- B)** Análisis sobre Derecho constitucional tributario y Realidad Tributaria actual. Revalorización de las Provincias en la distribución de la masa coparticipable.
- C)** Proyección Económica Zona Franca NOA.

  
Dra. ROSA PAHOR  
ABOGADA  
Tº 61 Fº 833 C.P.A.C.F.  
Tº 44 Fº 196 C.A.P.B.A.

**A) Monotributo ó Impuesto Especial para pequeños contribuyentes : Informe sobre la propuesta de la Dirección General Impositiva (DGI) , y su seguimiento para el logro del objetivo. Ventajas e inconvenientes de su aplicación. Régimen a aplicar. Implementación.**

En el mes de Septiembre , El Poder Ejecutivo Nacional , sometió a consideración del Honorable Congreso de la Nación , un proyecto de ley que establece un régimen tributario especial optativo para pequeños contribuyentes , que sustituye a los impuestos a las ganancias y al valor agregado.

Dicho régimen comprende un gravamen simplificado , integrado y predeterminado , que sustituye a los impuestos a las ganancias y al valor agregado .

En cuanto a los impuestos comprendidos , los ingresos que deban efectuarse como consecuencia de la inscripción en el régimen simplificado , sustituyen el pago del impuesto a las ganancias del titular de la empresa o explotación unipersonal por las rentas derivadas de la misma ; y también el impuesto al valor agregado correspondiente a las operaciones de la empresa o explotación unipersonal.

La sustitución referida , no comprende el impuesto que de acuerdo a lo establecido en el art. 30 de la ley de impuesto al valor agregado , deben liquidar a los responsables comprendidos en el régimen simplificado , los responsables inscriptos que realicen las ventas o prestaciones indicadas en el segundo párrafo del art 28 de la referida ley

Pueden incorporarse al régimen personas físicas , sucesiones indivisas en su calidad de titulares de empresas o explotaciones unipersonales, mientras el monto de sus ingresos brutos anuales no superen los cien mil pesos (\$ 100.000) considerándose al efecto , ingreso bruto el obtenido por la empresa ó explotación unipersonal, el producido de las ventas, obras, locaciones o prestaciones correspondientes a operaciones realizadas por cuenta propia o ajena.; encuadre la superficie afectada a la actividad ; y el precio unitario de operaciones que se establezcan para su categorización a efectos del pago integrado de impuestos que se establece en el presente régimen.



El régimen considera la posibilidad de incluir el impuesto sobre los ingresos brutos , supeditando su incorporación a la celebración de convenios entre el Estado Nacional , las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires.

Los convenios tendrán como partes al Estado Nacional , representado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos , a las Provincias y a la ciudad autónoma de Buenos Aires , pudiendo limitarse a la inclusión de determinados pequeños contribuyentes.

Los convenios entrarán en vigencia el primer día del tercer mes posterior a la publicación en el Boletín Oficial .

Una vez denunciado el convenio por cualquiera de las partes , la exclusión del impuesto sobre los ingresos brutos del régimen simplificado , producirá efectos a partir del 1º de Enero del año siguiente al de la denuncia.

Entonces , si las provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires donde se halla establecido el pequeño contribuyente adhieren mediante convenio al Régimen Simplificado , podrá incluir los ingresos brutos que aplican las provincias .

El impuesto especial para pequeños contribuyentes , sustituye entonces, el pago de Impuesto a las Ganancias, y el Impuesto al Valor Agregado; pero esta sustitución no comprende el Impuesto al gas, energía eléctrica, agua y telecomunicaciones.

Se establecen cuatro categorías de contribuyentes, según los ingresos brutos anuales , magnitudes físicas del comercio , precio unitario de las ventas , obras, locaciones , según se detalla a continuación :

CATEGORIA	INGRESOS BRUTO	SUPERFICIE ACTIVIDAD	ENERGIA ELECTRICA	PRECIO UNITARIO	IMPORTE MENSUAL
	hasta	hasta	hasta	hasta	
I	\$ 25.000	30 m2	3.500 kw	\$ 150	\$ 98
II	\$ 50.000	60 m2	7.000 kw	\$ 300	\$ 250
III	\$ 75.000	90 m2	10.500 kw	\$ 450	\$ 375
IV	\$ 100.000	120 m2	14.000 kw	\$ 600	\$ 500

Se considerará a los efectos de la categorización, en primer término, el monto de los ingresos brutos , y en caso de superar la magnitud física o el precio unitario que corresponda a esos ingresos , el contribuyente deberá ubicarse en la categoría inmediata superior , y en caso de superar los límites de la última categoría , serán excluidos del régimen.

Quedan excluidos del régimen aquéllos que superen los parámetros establecidos para la definición de pequeño contribuyente o hayan perdido su condición de sujeto comprendido. Se excluye también del sistema a los sujetos que desarrollen actividades que se consideren incompatibles con el régimen simplificado , como también aquellos que tengan más de una explotación.

El Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para incrementar hasta un cien por cien , los montos que definen la condición de pequeño contribuyente , pudiendo inclusive modificar el impuesto mensual a pagar hasta en un cincuenta por ciento, ya incrementándolo, ya disminuyéndolo..

El gravamen se registrará por las disposiciones de la Ley N° 11.683/78. Su aplicación, percepción y fiscalización estará a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos , entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos .

En caso de que las operaciones no se encuentren acreditadas con la correspondiente documentación , se presumirá que los contribuyentes tiene ingresos brutos superiores a los declarados en su categorización . Los pequeños contribuyentes inscriptos en el régimen simplificado , deberán ingresar mensualmente , por las operaciones derivadas de su empresa ó explotación unipersonal , el impuesto integrado, hasta el mes en que se perfeccione la renuncia al régimen ó hasta el cese definitivo de actividades, no quedando exceptuados de la obligación , los períodos correspondientes a suspensiones temporarias de operaciones .

Quedarán excluidos del presente Régimen :



1.- Los contribuyentes cuyos ingresos brutos, ó energía eléctrica consumida, acumulados en los últimos doce meses; la superficie afectada a la actividad, ó el precio unitario de las operaciones , superen los límites establecidos para la última categoría

2.- Los que actúen como intermediarios de recursos financieros ; los que tengan como actividad el corretaje de títulos, valores mobiliarios y cambio ; aseguradora ; alquiler ó administración de inmuebles ; depósito de productos de terceros ; publicidad ; despachante de aduana ; empresario de espectáculos ; las profesiones liberales que requieran título universitario habilitante ; y todo lo relacionado al sector primario de la economía, salvo la actividad agropecuaria.

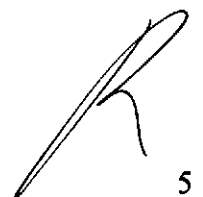
3.- Los contribuyentes que tuviesen más de una unidad de explotación que resulte comprendida en el Régimen.

4.- Los que adquieran bienes o realicen gastos por valores incompatibles con sus ingresos.

Es de destacar que el Poder Ejecutivo tiene facultad para incluir ó excluir actividades del Régimen.

Cuando la Administración Federal de Ingresos Públicos , entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos , verifique las operaciones de los contribuyentes inscriptos en el régimen simplificado no se encuentran respaldadas por facturas o su equivalente correspondientes a compras , obras , locaciones , prestaciones aplicadas a la actividad, se presumirá sin prueba en contrario , que los mismos tienen ingresos brutos anuales superiores a los declarados en oportunidad de su categorización, procediendo el organismo al encuadre de oficio en la categoría inmediata superior. No pudiendo recategorizarse en categoría inferior ni renunciar al régimen durante doce meses posteriores al de producido el cambio . De encontrarse estos contribuyente incluidos en la última categoría , se deberá proceder a la exclusión de los mismos , no pudiendo reingresar al régimen hasta después de transcurridos tres años posterior al de la exclusión .

Los pequeños contribuyentes inscriptos en el presente Régimen , por las operaciones derivadas de su empresa o explotación unipersonal , quedan exceptuados de actuar como agentes de retención o de percepción de impuestos



nacionales y no pueden ser sujetos pasibles de tales regímenes ni resultar incluidos en los sistemas de pago a cuenta.

Con respecto a los pequeños productores agropecuarios, se instrumenta un Régimen especial que abarca cinco categorías de contribuyentes, con asignación de montos fijos para cada una de ellas a efecto del pago del impuesto.. El destino de estos montos producto del gravamen del Régimen Simplificado , se afectará a la Administración Nacional de la Seguridad Social , organismo dependiente de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ; salvo , el impuesto a los ingresos brutos , que se transferirá a la jurisdicción adherida

<b>CATEGORIA</b>	<b>INGRESOS BRUTOS</b>	<b>IMPORTE MENSUAL</b>
<b>I</b>	<b>\$ 12.500</b>	<b>\$ 33</b>
<b>II</b>	<b>\$ 25.000</b>	<b>\$ 98</b>
<b>III</b>	<b>\$ 50.000</b>	<b>\$ 250</b>
<b>IV</b>	<b>\$ 75.000</b>	<b>\$ 375</b>
<b>V</b>	<b>\$ 100.000</b>	<b>\$ 500</b>

En caso de producciones de una sola especie , se considerará como magnitud física para el sector agrícola , la superficie cultivada ; en tanto que para el sector ganadero , las cabezas de ganado. En caso de una explotación con diversidad de actividades productivas, se considerará los ingresos brutos además de los valores máximos de facturación anual.

El Ministerio de Economía y Obras y servicios Públicos , está facultado para reducir hasta un cincuenta por ciento el impuesto, en las áreas o zonas afectadas por catástrofes naturales que afecten a la explotación.

El proyecto del Poder Ejecutivo Nacional , también intenta la modificación del artículo 29 de la ley de impuesto al valor Agregado , texto ordenado en 1.997 con

el propósito de acomodar el régimen de responsables no inscriptos al Régimen para pequeños contribuyentes.

También considera conveniente y oportuna la instancia , para intentar la derogación de la Ley Nº 19.359 /1995 , de Régimen Penal Cambiario .

El proyecto en análisis , propone el establecimiento de tasas fijas según escalas de ventas. Escalas que siempre llevarían a especular con la facturación al momento de considerar que se está por alcanzar el límite superior de una escala determinada.

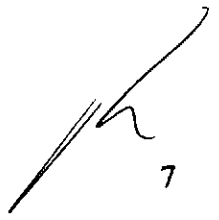
El proyecto tampoco considera la realidad de actividades con ciclos de ventas oscilantes ni estacionales.

El Estado siempre deberá controlar la correcta inserción en las diferentes categorías.

Los Señores Legisladores deberán tratar de realizar ajustes convenientes al proyecto , a fin de que sea éste un proyecto que efectivamente elimine toda la maraña impositiva , propia de un sistema complicado y conflictivo. Para desde allí , poder brindar a los ciudadanos una posibilidad real de simplificación en materia tributaria , al tiempo de incrementar la recaudación .

Cabe destacar que el producido del gravámen correspondiente al presente régimen , con excepción cuando corresponda , del impuesto sobre los ingresos brutos , se destinará al financiamiento de las prestaciones administradas por la Administración Nacional de la Seguridad Social , organismo que depende de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de trabajo y Seguridad Social.

Los ingresos correspondientes al impuesto sobre los ingresos brutos , se destinarán automáticamente a las provincias o a la ciudad autónoma de buenos Aires .



7



**B)      Análisis sobre Derecho Tributario y Realidad tributaria actual.  
Revalorización de las Provincias en la distribución de la masa  
coparticipable.**

El poder de imponer contribuciones sobre los habitantes y sus propiedades , es esencial para la existencia del Estado. El gobierno puede ejercer legítimamente esta imposición , respetando las garantías constitucionales , y evitando por tanto , las imposiciones opresivas y erróneas .

El Estado desarrolla múltiples funciones . por lo tanto , y dada la cuantía del gasto público , el habitante debe contribuir al sostenimiento del gasto materialmente además de colaborar con la fiscalización de la Administración .

Si el Gasto Público crece para satisfacer necesidades de la población , el Estado debe contar con los recursos tributarios para hacerlo .

La función recaudatoria no debe afectar los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos que contribuyen al Gasto Público . Pero tampoco habrá de olvidarse que a la par de los derechos y libertades , concurren los deberes del ciudadano . Deber que consiste en la contribución proporcional de acuerdo a la capacidad económica del contribuyente .

Es legítima la aplicación de tributos con fines financieros , económicos y sociales . Esto es así porque el tributo es un instrumento de la planificación y empuje de la economía y del desarrollo social .

En la política tributaria se deberá tener en mente permanentemente , las normas de equidad (relacionada con el principio de igualdad , capacidad contributiva y no confiscatoriedad ) ; normas de certeza (el impuesto debe ser cierto y no arbitrario ) ; normas de comodidad ( el tributo debe ser cobrado en la forma y tiempo más conveniente para el contribuyente ) ; normas de economía (minimizando los costos de recaudación ) .

La potestad tributaria del Estado , esto es , la facultad del Estado para exigir tributos , halla sus límites en el principio de legalidad como límite formal ; y en el principio de capacidad contributiva , como límite material .

Esto significa que los tributos a imponer por el Estado a los habitantes , podrá serlo por Ley y dentro del marco de la Constitución Nacional .. Esto es , que no

hay tributo sin Ley que lo establezca .Los tributos se pagan , porque así lo establece la Ley . Los parlamentarios sancionan las leyes impositivas sobre las que habrá de tributar el pueblo . La Ley tributaria contendrá los elementos : sujeto pasivo , hecho imponible , alícuota , exenciones , infracciones y sanciones .

A su vez., el Estado debe ser un administrador eficaz .El agobiante peso de la imposición en el afán de satisfacer las necesidades presupuestarias en continuo avance , producto del desarrollo del sector público y del gasto estatal , ha llevado al gobierno a revisar la estructura, composición y volumen del gasto .También a revisar los sistemas tributarios con la intención de evitar la continua gesta de impuestos impulsada por la demanda de mayores recursos por parte del Estado . Para evitar también el aumento de los impuestos existentes .

El sistema fiscal vigente es muy complicado para los contribuyentes y difícil de administrar para la autoridad fiscal , generando altos costos de administración .

Se requiere de una profunda reforma fiscal en el aspecto sustancial. Se necesita de una reforma acorde a un programa con el objeto de lograr objetivos determinados. No bastan ya las enmiendas. Ni es suficiente una mera revisión de las franquicias , incentivos y cambios en las alícuotas de los gravámenes . . Se necesita mucho más que una revisión con un mero propósito recaudatorio . Es necesario ganar y mejorar la equidad horizontal o vertical . Incrementar la eficiencia económica. Urge simplificar el sistema fiscal. La estructura tributaria ha sufrido graves deterioros a través de los cambios y reformas que se emprendieron de tanto en tanto. Todo ello , necesita una revisión profunda y acabada .

Es necesario enfatizar en los aspectos de eficiencia . La estructura del sistema fiscal interfiere seriamente con el eficiente funcionamiento de la economía.

Debe considerarse muy seriamente que la presión fiscal ha crecido a punto tal que los contribuyentes buscan de conducir sus actividades económicas o parte de ellas , por vía clandestina Los contribuyentes buscan alivio resistiendo los impuestos . Máxime cuando existe la convicción que su esfuerzo en el pago de los tributos tiene como destino a un Estado ineficiente que no hace devolución en la proporción que recauda .

No puede decirse que nuestra estructura fiscal sea obsoleta , especialmente al considerar que contiene el impuesto a las ganancias y el impuesto al valor



agregado , que son pilares de los sistemas fiscales del mundo moderno . En cambio , podría decir que la estructura del impuesto a las ganancias necesita una revisión .

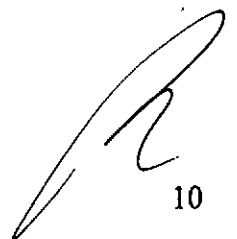
También son necesarias medidas tributarias como apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas , quienes van a contribuir al crecimiento y desarrollo de nuestra economía y a una mayor ocupación . A través de los impuestos , es posible promover el desarrollo de las Pymes. Es necesaria una política dirigida a tal fin . Sería mejor que los beneficios que se concedan , lo sean a través del impuesto al valor agregado y de las contribuciones salariales; ello porque las Pymes , en su mayoría , se encuentran en situación de lograr resultados negativos , y algunas en situaciones cercanas a la convocatoria de acreedores o quiebra . Se podría liberarlas del impuesto al valor agregado haciendo uso de la figura de impuesto liberado.

Un siglo atrás, el Estado sólo creaba el Derecho y aseguraba su eficacia. Su fin era el dictar normas que asegurasen la riqueza, la seguridad y el orden ; el Estado ejercía funciones de policía , era un Estado gendarme. Ya en nuestros tiempos , se convierte en un Estado Providencia ; un Estado que apunta a una Nación en un marco de seguridad, libertad, y paz. Un Estado que lucha por la concretización de una política con tales lineamientos.

Frente a las necesidades de la comunidad , el Estado y los contribuyentes se enfrentan a un gasto público que se incrementa día a día , reforzado por el surgimiento de nuevas necesidades dadas por el avance de la tecnología y el desarrollo y por las exigencias de un mejor nivel.. El Estado , para ello, tiene su fuente de recursos constante en los tributos a través del ejercicio del poder impositivo.

Así , el tributo constituye un precio que debe pagarse para hacer frente a los gastos del gobierno encargado de cumplir la Constitución.. Precio que si resulta solo en una cuota de desembolso, de gasto de la sociedad-Estado, y que si además, es exorbitante, desconoce los derechos individuales y conspira contra el progreso de la Nación.

En el sistema de gobierno democrático, el ejercicio del poder impositivo por el Estado, no constituye una potestad absoluta, sino que está sujeta a limitaciones. La facultad de establecer impuestos es esencial e indispensable para la existencia del



10

gobierno, para cubrir las erogaciones por servicios, para la asistencia social, siempre que no se torne arbitraria.

La Constitución Nacional otorga al Congreso la facultad de imponer las contribuciones equitativa y proporcionalmente a la población.

Es necesario garantizar el efectivo ejercicio del derecho de propiedad, por implicar el tributo una restricción del patrimonio de los particulares a favor del Estado. Por ello, sólo el Congreso, órgano representativo de la soberanía popular, puede establecer contribuciones ; sin embargo, específicamente se establece en cuanto a leyes de contribución ,(tasas, impuestos y contribuciones especiales) ,que la Cámara de origen exclusivamente será la de Diputados..

La obligación tributaria nace del imperium del Estado de someter la voluntad particular con la imposición tributaria, pero necesita para su validez cumplir con principios de procedimientos, garantías constitucionales (proporcionalidad, equidad, igualdad ) , competencia del congreso en relación a la materia y al territorio, etc.

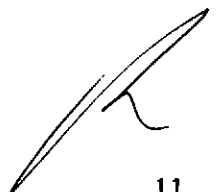
La ley tributaria debe contener todos los elementos esenciales que revelan las causas, forma, tiempo, y el límite del poder del Estado para con el tributo.

Respecto del órgano competente, resulta en perplejidad y gravedad, el modo como se delegan las funciones legislativas al poder ejecutivo. Ya que al poder ejecutivo se le confirió el poder de recaudar rentas, término que se diferencia totalmente de la facultad de imponer tributos., o de crear normas tributarias que obliguen a los contribuyentes a pagar un tributo.

El Poder Ejecutivo tiene facultad reglamentaria con el límite de no alterar el espíritu de las leyes con excepciones reglamentarias a implementar en la práctica.

El principio de la igualdad tributaria se relaciona con la capacidad contributiva. La ley tributaria tiene que ser igual frente a iguales capacidades contributivas.

En algunas circunstancias, el Estado ha estimulado la evasión fiscal a través de leyes de condonación de multas , moratorias , regímenes de regularización fiscal, blanqueos, etc. que han creado desigualdades entre los evasores y los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias. Todo ello vulnera la razonabilidad de una norma, ya que privilegia a evasores y morosos disminuyéndoles sensiblemente la carga fiscal, convalidando la ilegalidad y



estimulando la evasión. En esta situación , cabe el derecho de los ciudadanos que cumplen en tiempo y forma sus obligaciones tributarias , de pedir al estado la reliquidación conforme a las leyes que favorecen a los evasores , y solicitar la repetición de las diferencias que resultaren.

Respecto de la Nación y de las provincias en el ámbito tributario, las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno central. O sea que salvo lo delegado, las provincias tienen poder para imponer y para delegar en los municipios que las integran.

Pero esta delegación trae consigo un doble o tal vez múltiple imposición interna, gravando a veces la misma materia , que pueden coexistir mientras no sean contrarias a la causa jurídica..

Pero este marco fue desvirtuándose desde que el Gobierno Federal fue ganando terreno con las llamadas facultades implícitas , con la regulación del comercio interprovincial , o con leyes de unificación de impuestos.

La distribución del poder impositivo, según la esfera del poder resulta esquemáticamente , ser la siguiente :

a) Nación

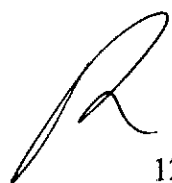
- Exclusivos y permanentes : Derechos de importación y exportación ; facultad de reglar el comercio interprovincial e internacional.
- Concurrentes con las Provincias y permanentes : impuestos indirectos al consumo.
- Transitorios : impuestos directos , exclusivos o superpuestos a provinciales.

b) Provincia

- Exclusivos y permanentes : impuestos directos
- Concurrentes con la Nación y permanentes : impuestos indirectos.

c) Municipios

Ejercicio de facultades que hacen al ejercicio de su gobierno en su jurisdicción. Respecto del límite al ejercicio del poder fiscal provincial , el Derecho tributario provincial no puede dejar de lado el contenido de los códigos de fondo dictados para toda la Nación



Esta situación se traduce en un mayor peso tributario para los que cumplen. El único modo de incentivar la inversión y creación de riqueza, será reducir la presión tributaria, restableciendo la igualdad en la distribución de la carga tributaria.

El límite constitucional al poder tributario es la capacidad contributiva. Este principio está relacionado con el principio de igualdad, y con el de proporcionalidad. Por ello, la creación de categorías de contribuyentes no es en sí negativo, si lo que se busca es establecer sectores de contribuyentes para una más justa distribución de la carga ..

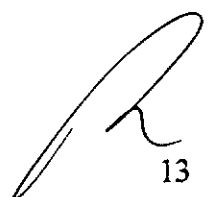
La carga tributaria sobre la riqueza, esto es, capacidad contributiva, debe ser adecuada y razonable, en proporción a la misma.. Una fuerte presión tributaria afecta el derecho de propiedad, además de deteriorar la producción de la riqueza, y su conservación. El tributo no debe ser un castigo a la actividad económica ni al contribuyente. El Estado debe respetar y asegurar los derechos de los ciudadanos, y no infringirlos.

El gasto que el Estado hace de la recaudación impositiva, debe ser el menor posible, y con la mayor eficiencia, claridad y razonabilidad en el gasto.

El Estado también debe justificar la finalidad concreta, la justificación en el servicio prestado y la proporcionalidad entre lo que se paga y lo que se recibe.

El agobiante peso de la imposición con la finalidad de equilibrar las necesidades presupuestarias en permanente ascenso, debido al desarrollo del sector público y del gasto del aparato estatal, ha llevado a la creación de una maraña impositiva en el afán de encontrar suficientes recursos a través de la creación de nuevos impuestos.. Lo que deviene en un sistema complicado, gravoso, para el contribuyente; En tanto que para las autoridades fiscales se trata de un sistema fiscal difícil de administrar.

Se requiere en estos momentos de una profunda reforma de la estructura impositiva con objetivos claramente determinados como ser: perfeccionar la equidad horizontal o vertical, incrementar la eficiencia económica, simplificar el sistema fiscal. Siendo éstas, reformas sustanciales, de gran significación e importancia en una economía en donde es fundamental asistir a la formación del capital, al crecimiento de la productividad y al desarrollo de la economía.



Es necesario considerar con seriedad que los sistemas fiscales se interponen al desarrollo de la economía de mercado..

La carga fiscal es asfixiante haciendo que los contribuyentes evadan impuestos.

La pretensión fiscal crece, aunque no siempre la recaudación , porque los impuestos se tornan opresivos y los contribuyentes tienden a buscar caminos a la evasión.

El contribuyente no puede ser confiscado . El Estado no puede confiscar . El individuo no puede ser tratado desigualmente . Y el Estado no puede discriminar . Pero ello ocurre ; de otro modo , no existirían planteos judiciales de inconstitucionalidad .

El tributo en su calidad de instrumento en el cumplimiento para la satisfacción de las necesidades por el Estado , debe apuntar al bienestar colectivo para ser legítimo , y no al enriquecimiento del mismo. Ello implica el reconocimiento de la igualdad de los sujetos sobre quienes recae la contribución de toda la colectividad en un marco de igualdad y proporcionalidad .

La institución tributaria debe cumplir sus fines y objetivos específicos en el marco constitucional. Debe darse entonces , la finalidad concreta , la justificación en el servicio prestado , y la proporcionalidad entre lo que se paga y lo que se recibe para analizar si la finalidad se cumple .

De modo que se debe actuar en concordancia y coherencia con la Constitución , respetando el derecho a la propiedad privada , posibilitando el crecimiento de la actividad productiva . Lo que a su vez implica que los impuestos no deben afectar la propiedad privada ni desalentar la inversión del sector privado.

Es injusta la conducta del Estado que no recauda de todos , sino solamente de parte de los sujetos obligados . Es aberrante un Estado que no gasta en la medida de sus reales posibilidades , que se desborda en los límites , y eleva las contribuciones a cargo de los sujetos comprometiendo hasta la subsistencia de los mismos . Ello sólo produce una retroalimentación del circuito de la decadencia colectiva y general , comprometiendo toda viabilidad de la Nación , así como su destrucción .

Por lo tanto , es deber de los poderes del Estado , respetar y cumplir la Constitución de la Nación Argentina porque están en juego los derechos

individuales de las personas , el orden y la seguridad jurídica que hacen al Estado de Derecho .

El Estado pretende que los habitantes tributen impuestos , para con ellos solventar el gasto público . Gasto público exorbitante y desmesurado.El Estado pretende contar con el deber de solidaridad aduciendo que no es posible la competencia desleal entre los mismos contribuyentes. Pero el estado nada hace para disminuir el Gasto Público ; sino todo lo contrario .

El Estado busca crear un sistema de apercibimientos y estímulos , induciendo a los que no cumplen , a modificar sus conductas .

La presión del contralor de la Dirección General Impositiva , debe apuntar un poco más a los incumplimientos materiales , donde la obligación tributaria fue ignorada .De este modo , no se desvirtúa la finalidad sancionatoria y de prevención de la multa . Caso contrario , sería la multa una forma de recaudación parafiscal .

Conforme a la naturaleza penal de la sanción de multa , debería cumplirse y aplicarse los principios del derecho penal .

De acuerdo a la naturaleza punitiva de la sanción de multa se hace indispensable , que el acto administrativo , se encuentre suficientemente fundado y motivado , y que cumpla con la finalidad que persiguió el legislador al dictar la norma . no se debe permitir un molde de uso indiscriminado . . Así , se debe tener en cuenta las defensas de los contribuyentes .

La Reforma Tributaria desde el punto de vista de su entorno económico y político ,indica la necesidad de combatir el desempleo como objetivo primordial . Entonces , es necesario mitigar el peso de los tributos a las empresas como medio de combatir el desempleo.

Si analizamos la situación del Impuesto a las ganancias en Argentina, en comparación a otros países Sudamericanos, podemos ver que según las cifras de recaudación del gobierno central , notamos que el mismo solo provee alrededor del 15 % del total de las recaudaciones tributarias, siendo de escasa significación respecto del producto bruto interno . Sucede que la estructura del impuesto a las ganancias se fue deformando progresivamente con los importantes beneficios acordados por regímenes de promoción , causa indudable de pérdida de recaudación , aunque tiende a corregirse.



Además de la inclusión del impuesto sobre dividendos , debería considerarse una elevación de tasas de retención sobre dividendos y toda renta a beneficiarios del extranjero. Dejar las tasas tal como están , significa una transferencia de ingresos a los mismos , sin por ello significar ningún incentivo a la inversión extranjera , ya que lo que se dejará de pagar al país se tributará al país de residencia del inversor , al no cubrir todo el impuesto de ese país el crédito por el impuesto argentino pagado computable contra aquél. También , la base del impuesto a la renta debe extenderse para que no existan inequidades en el tratamiento de rentas similares .

Debería reverse el método de valuación de los bienes de cambio , ya que la tónica es la valuación a costos corrientes con propósitos impositivos.

Un aspecto que fortalecería a las pequeñas y medianas empresas , es el de la concesión hasta cierto volumen , cuando estén organizadas como sociedades de capital , de una alícuota de impuesto progresiva inferior en su tope a la de un impuesto societario normal.

Respecto del impuesto al valor agregado , en nuestro país se está soportando una alta presión tributaria que debería ir decreciendo a medida que aumenta la contribución al impuesto a las ganancias .

Una de las ineficiencias del impuesto al valor agregado desde el punto de vista del accionar económico en nuestro país , es que a pesar que las uniones transitorias de empresas no son sujetos de derecho comercialmente , se las consideró sujetos fiscales a los fines del impuesto al valor agregado , creando ello para las empresas que participan en varias uniones transitorias de empresas la imposibilidad de utilizar los créditos fiscales resultantes de una de ellas en otra. En realidad , los resultados se deberían atribuir a las empresas participantes uniéndolas tanto contable como fiscalmente , permitiendo así las compensaciones de unos y otros , ya en la imposición a la renta como en el impuesto al valor agregado. este cambio no sería necesario si se adoptara el tratamiento del grupo de empresas como unidad o el principio de vinculación económica que existe en el impuesto interno sobre los consumos específicos al impuesto al valor agregado, lo que permitiría solo gravar las ventas fuera del grupo e imputar los créditos por insumos a cualquiera de ellas .

. Otra faceta importante es el que se refiere a la inmovilización de capital , que resulta en la instalación de nuevas empresas , o ampliación de las existentes ,

como consecuencia del cargo del impuesto sobre las instalaciones y bienes durables adquiridos e instalados en las nuevas plantas que entrarán en producción y permitirán el recupero de ese capital inmovilizado en años futuros

El impuesto al valor agregado es considerado como un impuesto sobre el consumo y no como debería, esto es, como un impuestos sobre los negocios; en principio, todo exceso sobre impuesto debido debería ser reintegrado ó ser aplicados al pago de otros impuestos.

Sobre las pequeñas y medianas empresas, es necesario recalcar que éstas necesitan de apoyo no sólo crediticio sino también de medidas tributarias para contribuir al crecimiento de nuestra economía y a una mayor ocupación.

El desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, su promoción y desarrollo, es también producto de una política de gobierno dirigida a tales fines. Es más conveniente que los beneficios que se les concedan lo sean a través del impuesto al valor agregado y de las contribuciones salariales, porque la mayor parte de las pequeñas y medianas empresas, hoy se encuentran en situación de obtener resultados negativos. Así, sería conveniente que se las libere del impuesto al valor agregado, sin impedirles su facturación a pleno, haciendo uso de la figura de impuesto liberado.

Analizando las estadísticas de la coparticipación, y teniendo en mente el Sistema Impositivo Argentino, es de notar el debilitamiento de la autonomía financiera y responsabilidad por el manejo de fondos públicos de nuestras Provincias dado su dependencia de la coparticipación.

Es necesario tener un sistema de finanzas públicas coherente, eficiente para financiar el gasto. Debemos tener un sistema de impuestos que sea fácilmente administrable, que sea controlable. Es necesario que la jurisdicción que quiera gastar, deba hacer el esfuerzo de buscar los recursos.

El Régimen de la Coparticipación, bien llamado "laberinto de la coparticipación", por todas sus leyes y modificaciones desde el origen, es efectivamente, un laberinto donde se han desvirtuado los conceptos de la coparticipación, ya que impuestos como ser el de ganancias, tienen un reparto complicado; y así, un 20% va al sistema de seguridad social de la Nación; un 10 % a la Provincia de Buenos Aires, esto hasta una cantidad de \$ seiscientos cincuenta millones anuales; en tanto que el excedente se distribuye entre las Provincias según los coeficientes

que correspondan ; y el resto va 4 % a las Provincias, excluida Buenos Aires, distribuyéndose según los índices de necesidades básicas insatisfechas y el 2 % al ATN y el 64 % a la masa de coparticipación.

Los Pactos Fiscales , que fueron convenios entre la Nación y las provincias , implicaron una verdadera modificación de la Ley 23.548 de coparticipación Federal de Impuestos.

El Pacto Fiscal del año 1.992 , tenía por fin proteger al sistema de seguridad social , resolviéndose retirar de la masa de coparticipación un 15 % para sostener este sistema. En tanto , el saldo también fue afectado por el Fondo de desequilibrios fiscales , por el que se distribuye entre las Provincias , una suma fija que se agregó al índice de coparticipación : Ello alteró los coeficientes de las Provincias , a excepción de Buenos Aires , Córdoba y Santa Fé que sufrieron modificaciones menores. El Pacto Fiscal de 1.992 , estableció un piso de garantía a las provincias .

El Pacto del año 1.993 , establece principios de eficiencia en el sistema tributario , y así tiende a eliminar impuestos distorsivos en las Provincias como ser el impuesto de ingresos brutos . El Pacto de 1.993 , estaba orientado a desregular áreas de servicios , comercio , transporte .El Pacto buscó impulsar la privatización de empresas Provinciales, produciendo de esa manera , una reforma de los estados Provinciales., en la búsqueda de eficiencia económica.

El Pacto de 1.992 , fija un techo al gasto , como obligación de limitar gastos corrientes financiados con la coparticipación.. Lo mismo hace el Pacto de 1.993 , pero excluye a la Nación.

Con la intención de limitar gastos , se incluye en los Pactos la obligación del Gobierno Nacional de aceptar la transferencia de las Cajas Provinciales porque los regímenes provinciales estaban cargados de privilegios que hacían peligrar las finanzas públicas provinciales .

Lo cierto es que existen impuestos con finalidades específicas ; hay impuestos coparticipados ; pero existen también impuestos , como el de bienes personales , del cual se destina una parte al sistema de seguridad social Nacional y otra parte al sistema de seguridad social provincial.

El impuesto al valor agregado , impuesto coparticipado ,se afecta al sistema de seguridad social Nacional y Provincial , pero como la Nación absorbió las cajas

provinciales , se subroga en obligaciones y derechos de las cajas que absorbió, y así todo se modifica , se desvirtúa.

Los pactos dieron como resultado, un movimiento para la sustitución del impuesto de ingresos brutos por el impuesto a las ventas minoristas, tema que está en debate con las Provincias.

Argentina necesita una reforma profunda del sistema tributario así como una simplificación en los procedimientos.

Es importante la conducta del Estado que además de recaudar, de todos los obligados , no debe gastar más de lo que gana, esto significa que debe gastar dentro de sus posibilidades reales, y no más allá, por que el hecho de desbordar los límites en el gasto , lo llevará a elevar las contribuciones a cargo de los contribuyentes, comprometiendo la subsistencia de estos y su economía, llevando a todos a la decadencia colectiva, además de comprometer a la Nación .

Entre la Nación y las provincias , la relación fiscal evolucionó bajo la influencia del Régimen de Coparticipación de impuestos. Actualmente , y como características se observa que :

- Existe una marcada inclinación a la centralización de los recursos tributarios . Haciéndose presentes obviamente , los obstáculos propios del sistema centralizado. Así observamos que hoy existe dependencia financiera de los gobiernos provinciales respecto del Gobierno Central. Es de destacar , que también se encuentran separadas las decisiones de gastar e imponer.
- Existe una marcada y preocupante dependencia financiera de algunas provincias respecto de la Nación , ya que algunas Provincias reciben de la misma , hasta un 80% de los Recursos.
- Al mismo tiempo se observa un continuo incremento del gasto público provincial , debido a incremento de empleo público.
- Existe también una persistencia de transferencias netamente discrecionales , además de subsidios indirectos concedidos a través de la asistencia a los bancos de las provincias.
- Existen permanentes y crecientes controversias , conflictos, así como negociaciones , acuerdos , arreglos transitorios.. Nada permanente , ni coherente. Así vemos que se suceden los desvíos de fondos de la masa

coparticipable a través de precoparticipaciones , y también de afectaciones especiales . Tampoco escapa la existencia de Pactos Fiscales afectados, impuestos prácticamente por el gobierno central a las provincias. Pactos que no siempre se cumplen.. Todo ello es lógico si pensamos que se trata de una lucha, de una disputa por un fondo común.

- El porcentaje fijo de coparticipación de impuestos a las provincias , hace que las mismas no se preocupen eficientemente por obtener sus recursos propios. Es más , se aprecian serias dificultades de los gobiernos provinciales para encontrar fuentes de recursos propios. Entonces , sucede que si los gobiernos provinciales necesitan incrementar sus recursos , no pueden contar con las fuentes de mayor poder de recaudación , entonces se dirigen hacia una concentración de impuestos casi siempre distorsivos como los ingresos brutos, impuesto a los sellos, impuesto a la energía , ó bien sobre bases fijas como el impuesto inmobiliario. Y lamentablemente no son soluciones para las provincias que tienen bases impositivas estructuralmente débiles , como que tampoco ayuda a redistribuir los ingresos personales de un modo más equitativo , ni es solución para aliviar la situación de pobreza.

Existe la imperiosa necesidad de reformular objetivos. De llevarlos a cabo con responsabilidad. Se debe rever la legislación imperante , y adecuar las normas a principios de distribución equitativa , solidaria , apuntando al desarrollo, a una mejor calidad de vida. Se debe tender a un sistema estable que no admita distorsiones o persuasiones en el camino.

Se necesita de transferencias estables , exentas de negociaciones , de los recursos coparticipables a las provincias. Necesitamos de un sistema impositivo eficiente , neutral , administrable y con la mayor correspondencia fiscal para así fortalecer la responsabilidad en el gasto de los gobiernos provinciales. Este sistema de coparticipación de impuestos , maneja y somete a las provincias, debilitando el federalismo. También es fundamental que las provincias ensanchen sus facultades para proveerse de sus recursos propios, mermando de esa manera el porcentaje con que financian sus gastos con recursos de coparticipación.

Deberá considerarse las pautas constitucionales al respecto, y así de acuerdo al artículo 75, inc.2 , tener en mente que al referirnos a sistemas objetivos de reparto, se debe entender que ya no es posible para las provincias manejarse con índices fijos , sino que habrá que utilizar formulas que contengan o combinen distintos

índices . Además , hablar de distribución equitativa , significa hacer uso de un criterio devolutivo que tiene en cuenta las distintas unidades en los recursos a distribuir. En tanto que hablar de distribución solidaria implicará el uso de un criterio redistributivo opuesto al equitativo, obviamente.

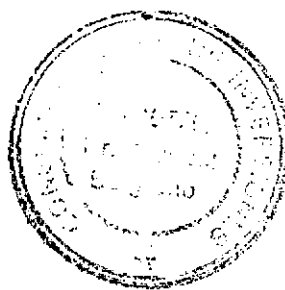
La coparticipación de impuestos deberá realizarse por medio de transferencias que contribuyan a un mejor desarrollo y calidad de vida de toda la población , dando claro aliciente a la realización de obras y servicios públicos.

Al momento de fijar la distribución primaria del potencial de recursos fiscales del país , deberá transferirse a las provincias haciendo uso de potestades tributarias propias y por medio de la coparticipación en los tributos más idóneos de recaudarse a nivel central , los recursos excedentes no necesarios para cubrir las necesidades del gobierno central en las funciones que no haya transferido y que haciendo aplicación del principio de subsidiariedad mantenga como propias.

Se requiere de la concientización del gasto . Se necesita del esfuerzo de los gobiernos locales por crear sus fuentes de recursos propios.

Debemos concientizarnos de la fragilidad de las autonomías provinciales . Los dirigentes de provincias , desde el Senado de la Nación , contribuyeron a la disminución de potestades provinciales. Ampararon el proceso de debilitamiento .

El federalismo argentino fue quedándose en la historia ., dando paso al unitarismo, al avance del poder nacional . Hasta puede afirmarse que el federalismo en Argentina se traduce en una suerte de convivencia de comunidades instaladas en el territorio de la Nación . Hasta vivimos en un país con dos realidades distintas . Una realidad de pobreza que algunos aparentan no conocer, y un a realidad de riqueza . Debe procederse a una unión , a la igualación de posibilidades bajo condiciones similares al menos . Este es el gran deber , la gran tarea de los políticos de nuestro tiempo . Políticos que sienten que el poder está en Buenos Aires . Vemos que la coparticipación responde a necesidades muy notorias del país . Debería reconciliarse esa necesidad de redistribución de recursos a través de la coparticipación y a la vez fomentar el desarrollo y de las autonomías provinciales .No queda claro que la coparticipación sea una expresión del federalismo. Como tampoco parece ser que la coparticipación consolide la autonomía provincial .



El Mercosur abre posibilidades reales a las provincias del noroeste y noreste argentino para el abastecimiento de Brasil , Uruguay , Paraguay . esto es mucho mejor y más seguro , es una mejor perspectiva de desarrollo económico para nuestras provincias del norte .

Una de las principales justificaciones del federalismo , es la distribución territorial del poder, esto es , la descentralización .En el federalismo se procede a la creación de un gobierno central encargado de cumplir y alcanzar los objetivos nacionales , estando a la vez , limitado por los poderes retenidos por los gobiernos locales, poderes sobre los cuales conservan autonomía , esto significa que conservan la capacidad para tomar decisiones . Es esta capacidad autónoma de tomar decisiones , la que diferencia al federalismo de la simple delegación del control administrativo .

El traslado de los principios del federalismo a las finanzas públicas , demanda que la distribución del poder se extienda a las atribuciones fiscales . No podrá haber un auténtico federalismo si no hay un poder fiscal autónomo.

La descentralización fiscal llevaría a los gobiernos a tomar decisiones más cercanas a las preferencias de la gente , incrementándose a la vez , la responsabilidad de las decisiones frente a su pueblo . En tanto que el suministro descentralizado de servicios contribuye a la eficiencia económica al vincular más estrechamente el gasto con el costo de los recursos para financiarlos. Los gobernantes que gasten , estarán obligados a recaudar. Haciendo transparente y clara la gestión fiscal. Además , es muy sano que los gobiernos locales financien sus servicios con fuentes propias . Esto es así , porque la experiencia señala que hay exceso de gastos cuando se gasta el dinero de otros . Es necesaria una conducción responsable de los gobernantes. Y lo que es más importante aún , es la competencia fiscal entre los gobiernos de las distintas provincias. Así se verá incrementada la eficiencia , aparecerán en el mercado los precios bajos al surgir la innovación . Esto ayudará a mantener bajos los costos de las actividades públicas garantizando que las obras que se realizan , son las que los contribuyentes desean tener .

Una gran parte de los servicios que se suministran por medio del sector público , son descentralizables .Es más difícil la descentralización de las facultades tributarias .La coparticipación federal de impuestos , es un modo de transferencia automática e incondicional , de los fondos recaudados por el gobierno central y

que provienen de impuestos decididos por el mismo. Estas transferencias se justifican por el desequilibrio fiscal vertical , por la compensación de efectos externos y por diferencias distributivas regionales . Pero todo ello , tiene su inconveniencia en el hecho que los gobiernos provinciales pasan a depender financieramente de la discrecionalidad del gobierno central , y por ello , deberán cumplir con los objetivos que les plantee la autoridad central y no la de su pueblo , lo que lleva a anular la autonomía local . La conducta de los gobernantes locales no se basa ya en la eficiencia de su administración , sino en su comportamiento accesible para con el gobierno central .

Lo peor de todo es la dependencia financiera que crea la coparticipación impositiva . Ya que a consecuencia de ella , crea en el gobernante local , una dependencia mental al tiempo que afloja su voluntad . Voluntad que no se aviene a servir a la población de su jurisdicción , sino a las autoridades del gobierno central . Además , la consecuencia económica es la tendencia expansiva del gasto público local .

Respecto de la coparticipación , se deberá resolver sobre la participación que corresponde al gobierno central en relación al conjunto de los gobiernos locales , esto es distribución primaria . Y se deberá resolver además , sobre el reparto entre los gobiernos locales , esto es , distribución secundaria .



### **C) : Proyección económica Zona Franca Salta**

Los principales sectores de producción de las Zonas Francas, son la electrónica, las prendas de vestir, el calzado, los productos de cuero, los artículos eléctricos, los productos de óptica, los productos plásticos, los juguetes, los artículos de deportes, los repuestos para automotores,.

El montaje y las operaciones sencillas de elaboración, son características de las actividades manufactureras de las Zonas Francas , cuya realización implica el envío de materias primas o componentes por parte de las empresas de países desarrollados a sus filiales de las zonas . Los productos montados o elaborados se vuelven luego a exportar a sus proveedores de los países desarrollados. Este tipo de operaciones se caracteriza por un alto contenido de insumos importados. La principal razón por la que los inversionistas extranjeros establecen determinadas actividades de producción en países en desarrollo, es la disponibilidad de mano de obra barata , con gran capacidad de trabajo y fácil de capacitar.

La productividad de la mano de obra de las Zonas francas, medida en función por hora-hombre puede ser ligeramente inferior a la de unidades de producción comparables de países desarrollados. Ello puede ser a consecuencia de la necesidad de dividir las tareas que realiza una persona en un país desarrollado de modo que en una Zona Franca, cada trabajador tenga que hacer una labor más limitada y sencilla. También puede ser el resultado de utilización de máquinas en las Zonas francas. En cambio, está demostrado que la productividad por año de trabajo es a menudo considerablemente mayor ebn las Zonas Francas de los países en desarrollo que en las instalaciones industriales tradicionales de los países desarrollados.. Eso se explica por la mayor densidad de mano de obra reflejada en el mayor número de horas trabajadas semanales y el menor número de días feriados en el año.

Por ello, la decisión de las empresas de ubicar en países en desarrollo las actividades de gran densidad de mano de obra , indican que tienen conciencia de las diferencias de costos entre los países desarrollados y los países en desarrollo y desean mantener su situación competitiva en los mercados internos y extranjeros, a la luz del aumento de la competencia internacional. La parte de los procesos de

producción trasladada a las filiales que operan en las zonas francas de países en desarrollo consiste predominantemente en labores manuales sencillas que requieren mano de obra no calificada o semi calificada. Los trabajadores de las zonas francas realizan tareas rutinarias que pueden requerir destreza manual, pero que se pueden aprender en un corto plazo. Las empresas extranjeras prefieren la elaboración manual en los casos en que es difícil mecanizar una etapa de la producción, o en que el empleo de mano de obra en vez de máquinas supone un costo menor. Aún en los casos en que la mecanización puede resultar menos costosa, las empresas prefieren utilizar en los países en desarrollo, mano de obra barata y productiva si existe el peligro de que antes de su depreciación total, el equipo quede anticuado por la rapidez del adelanto tecnológico y el desarrollo de nuevos productos.

En consecuencia, en las zonas francas no habrá normalmente procesos de producción técnicamente complicados. Las etapas previas al montaje que puedan requerir tecnología avanzada siguen realizándose en los países desarrollados o industrializados.. Además, los inversionistas extranjeros, especialmente las empresas transnacionales, centralizan las actividades de investigación y desarrollo en sus centros de producción ubicados en países desarrollados.

El volumen de la producción de las zonas francas, depende prácticamente, de las condiciones de la demanda en los países desarrollados, que son los principales mercados para los productos terminados. Las empresas transnacionales que realizan actividades en las zonas francas, utilizan con ese fin, sus redes internacionales de comercialización y ventas, y una gran proporción del comercio de los productos de las zonas se hace mediante transacciones dentro de la misma empresa.

Acerca de las relaciones con la economía de los países sede con la zona franca industrial, puede decirse que no se han producido efectos de propagación hacia atrás sobre las empresas locales que suministran insumos de producción. Ello se debe porque el sistema de la zona franca favorece las actividades que requieren una gran proporción de insumos importados. Y debido a la integración vertical de la mayor parte de las actividades de la zona franca, en el proceso transnacional de producción, estas actividades dependen mayormente de la importación de suministros dentro de la misma empresa. Las compañías extranjeras tratan de mantener vínculos dentro de su propia red internacional de producción y no de

establecerlos con la economía de los países sede. Cuando las empresas ubicadas en las zonas francas tienen libertad para adquirir insumos donde deseen, sólo pueden optar por los insumos de producción local, cuando éstos existen y pueden ser suministrados a precios del mercado mundial.

También debe tenerse en cuenta que dado el carácter intra empresarial de las transacciones de importación y exportación, las empresas transnacionales pueden utilizar el mecanismo de fijación de precios de transferencia para obtener las utilidades donde les conviene. Además, muchos países desarrollados no cobran derechos de exportación sobre la parte de las materias primas y los productos intermedios re-importados incorporados en los artículos terminados, o permiten la importación en el marco de los regímenes comerciales de elaboración en el exterior a condición que los productos exportados permanezcan bajo el control de los fabricantes-importadores hasta su reimportación en forma más elaborada. Así, los propios países desarrollados brindan un fuerte estímulo para que en las actividades de las zonas francas predominen los insumos importados.

Aproximadamente alrededor de un millón de personas se encuentran empleadas en la totalidad de las zonas francas ubicadas en países en desarrollo.

Las zonas francas absorben una pequeña proporción de la mano de obra desempleada actualmente en esos países.

En el plano interno, el efecto que tienen las zonas francas sobre el empleo varía según la magnitud de la fuerza de trabajo nacional. En los países pequeños, el número de trabajadores de las zonas francas puede constituir una proporción considerable del total de la fuerza de trabajo del sector manufacturero.

El número de empleados en las distintas zonas francas, depende en gran medida, del tamaño de la zona y de su etapa de desarrollo.

La industria de las zonas francas ofrecen oportunidades de empleo principalmente para trabajadores no calificados o semicalificados. La mayor parte de la mano de obra de las zonas francas son mujeres, con predominio de edades que vá desde los 16 a los 25 años. Ello es así, porque las mujeres pertenecientes a ese grupo de edades, perciben salarios inferiores a los de los hombres con categoría y grado de capacitación análogos, y además, se supone que gozan de mayor destreza manual indispensable para tareas de montaje.

En general, las empresas de las zonas francas ofrecen al personal local pocos puestos de la administración. La mayor parte de las funciones administrativas, como la de comercialización y planificación de la producción las realiza la compañía matriz en el exterior.

Referente a las exportaciones de las zonas francas, éstas tienen un alto porcentaje de insumos importados. Su valor bruto no es un indicador válido de su contribución a la renta nacional. Cualquier evaluación significativa de su aporte, deberá basarse en el valor agregado en la economía del país sede.

Sobre la relación que existe entre las exportaciones nacionales y las de la zona franca, puede decirse que la proporción que existe entre el porcentaje correspondiente a las exportaciones de las zonas francas en el total de exportaciones de un país, es inferior al cinco por ciento.

A nivel sectorial las exportaciones de la zona franca puede constituir en ciertos casos una parte considerable del total de exportaciones.

Referente al valor agregado de lo exportado por las zonas francas, los datos correspondientes a los países en desarrollo, indican que los salarios pagados a los trabajadores empleados en la producción en las mismas, constituyen la mayor parte del valor agregado interno de las exportaciones de las zonas; y en consecuencia, la mayor parte de los ingresos en divisas percibidos por el país sede, con motivo de las actividades de la zona franca.

El costo total de la mano de obra depende naturalmente del número de trabajadores de la zona y del nivel de los salarios en el país en desarrollo de que se trate.

Los ingresos procedentes del suministro local de insumos de producción a las empresas de las zonas francas, son insignificantes en la mayoría de los casos, porque normalmente, en las industrias en las zonas francas no se han producido efectos de arrastre sobre la economía nacional. Las empresas importan todos los insumos intermedios. Generalmente, los productos locales son de calidad inferior y más caros que los importados, de modo que la industria recurre a las importaciones.

Los componentes locales no comercializables del valor agregado, están constituidos principalmente por el suministro de electricidad, agua, el arrendamiento de terrenos y edificios industriales a la administración de la zona

franca , así como los servicios al sector privado , como el transporte , el embalaje y las reparaciones .

Las sumas gastadas respecto de estos rubros , suelen ser mayores que las correspondientes a las materias primas y los insumos intermedios . No obstante los ingresos por concepto de estos componentes no comercializables generalmente son inferiores al veinticinco por ciento del valor agregado .

Analizando el tema de la inversión de las empresas extranjeras , en las zonas francas , vemos que el volumen de las inversiones es relativamente bajo.

Como las operaciones de manufactura en las zonas francas suelen ser sencillas , y en gran medida se llevan a cabo manualmente , sólo se necesita una inversión de capital relativamente pequeña por puesto de trabajo. Así , para el montaje de material electrónico puede bastar con un número reducido de pequeñas herramientas como soldadores y microscopios .

Según datos , las inversiones de capital que realizan las empresas extranjeras en lugares de producción de las zonas francas , no exceden generalmente el millón de dólares , en tanto que muchas veces fueron inferiores a quinientos mil dólares . Es decir que las inversiones de capital por puesto de trabajo rondaron entre los mil y dos mil dólares. En tanto que las inversiones de cinco mil dólares por puesto de trabajo , constituye la excepción . Las inversiones con un coeficiente de capital relativamente alto , son excepcionales.

El costo del establecimiento del polígono industrial de la zona franca es esencialmente , el costo de la preparación de los terrenos , de la construcción de edificios industriales normalizados y de otras obras como ser edificios de oficinas para servicios comerciales , dormitorios para los trabajadores , servicios de comunicación, etc.

Frecuentemente, se pone a disposición de las empresas, en condiciones favorables , los terrenos y los edificios industriales de la zona franca , y no siempre se cobra canon para financiar los gastos de administración y mantenimiento de los polígonos industriales.

Así , en muchos casos los ingresos de los polígonos industriales de las zonas francas no son suficientes para hacer frente a los gastos de capital y de funcionamiento y para amortizar las inversiones del sector público en las zonas.

Los países en desarrollo , no se atreven a cobrar mayores impuestos por temor a desalentar a los inversionistas extranjeros y a situar a la zona franca en desventaja respecto a otras zonas.

Estadísticamente , está comprobado que los ingresos de exportación obtenidos por los países en desarrollo sedes , representan para las zonas francas alrededor del veinte al cuarenta por ciento del valor bruto de las exportaciones. Estos datos representan las ventas de exportación brutas menos los gastos en divisas en concepto de insumos importados , y por tanto , los ingresos imputados en divisas incluyen las utilidades ; una parte considerable de las cuales se transfiere en realidad al extranjero .. Además , el capital transferido al exterior con cargo a los ingresos de exportación incluye el reembolso de los préstamos extranjeros que las empresas de las zonas francas , han obtenido para financiar parte de sus inversiones en las zonas francas.

Los ingresos procedentes del impuesto sobre las utilidades obtenidas por las empresas de las zonas francas , que en efecto constituirían ingresos en divisas en el país en desarrollo sede , no se percibirán si éste ofrece a los inversionistas la exención fiscal temporal , beneficio concedido en la mayoría de los casos por largos períodos de tiempo.

Además , cuando las utilidades son imponibles , puede emplearse el mecanismo de fijación de precios de transferencia para reducir al mínimo las declaradas por las empresas subsidiarias de las zonas francas mediante el aumento del costo de las importaciones y una disminución del costo de las exportaciones.

Entonces , los ingresos en divisas que obtiene el país sede , de las ganancias brutas de exportación consisten esencialmente en los pagos hechos a la mano de obra contratada localmente , y aunque de menor importancia relativa , los pagos por concepto de insumos de producción local comercializables y no comercializables. Según las estimaciones entonces , en la mayoría de los casos , esos ingresos no exceden del veinticinco por ciento del valor de las exportaciones brutas.

Entonces vemos que a pesar de las buenas perspectivas de exportación , los proyectos de inversión registran un nivel muy bajo, debido principalmente al aumento de los costos variables de producción.

Resulta complicado estimar la medida en que las exportaciones de la Zona Franca , que favorecen las operaciones con un alto coeficiente de las importaciones ,

representan realmente una desviación de la capacidad de exportación desde fuera de la zona hacia esta última y una reducción de la utilización de materias primas para fabricar los productos exportados.

Además de los ingresos por exportación retenidos por el país , puede considerarse que las inversiones de capital de empresas extranjeras en la zona franca , constituyen recursos adicionales de divisas .

También habrá que considerar el aumento en el consumo , derivado de mayores ingresos por la mano de obra ocupada en la zona franca ; lo que puede provocar una mayor importación de bienes de consumo . Al parecer , estas importaciones paralelas , son relativamente insignificantes .

Las zonas francas generan empleo con un bajo nivel de ingresos que son destinados a hacer frente a las necesidades básicas.

Dos son los factores que hacen a la decisiva rentabilidad de la zona franca : el costo de la construcción del polígono industrial y el de los incentivos y subsidios del gobierno .


Si los gastos de construcción del polígono industrial son elevados , y se conceden incentivos y subsidios exagerados, los proyectos de la zona franca , no producirán ingresos aptos para el país . Así , es importante evitar gastos excesivos en la construcción del polígono industrial . También se deberá evaluar cuidadosamente el costo económico de los incentivos y subsidios .

El otorgar una exoneración de derechos a las empresas de la zona franca resulta ser un incentivo eficaz , al resultar atractivo para los inversionistas extranjeros, además de no representar costo para la economía del país sede .

Se puede pensar en la reducción del impuesto a la renta .

Las actividades industriales de la zona franca no crea una fuerza de trabajo capacitada de la que se pueda disponer en el sector industrial nacional al dejar la zona franca . La formación de trabajadores capacitados sólo tiene lugar en escala limitada . La transferencia de conocimientos y de tecnología , es mínima.

Las decisiones de invertir en las zonas francas se ven influenciadas por el nivel de salarios vigente , que afecta la competitividad internacional .



Dra. ROSA PAHOR  
ABOGADA  
Tº 61 Fº 833 C.P.A.C.F.  
Tº 44 Fº 196 C.A.P.B.A.