

41630

PROVINCIA: MENDOZA

“ PROGRAMA DE MODERNIZACION INTEGRAL DEL ESTADO PROVINCIAL ”

**DESARROLLO ECONOMICO : ANALISIS Y GENESIS
DE LAS NORMAS JURIDICAS NECESARIAS PARA
ENCAUZAR LA ACTIVIDAD EMPRESARIA EN EL
DESARROLLO REGIONAL**

PRIMER INFORME DE AVANCE

EXPERTO: WALTER FERNANDO VAZQUEZ

Abril de 1998

REGIMENES DE PROMOCION INDUSTRIAL

Y DE

DESARROLLO ECONOMICO

-DIFERIMIENTO IMPOSITIVO-

PRIMER INFORME DE AVANCE

REGIMENES DE PROMOCION INDUSTRIAL Y DE DESARROLLO ECONOMICO

- DIFERIMIENTO IMPOSITIVO -

* Planteo

Tal como se había expuesto en el PRIMER INFORME PARCIAL sobre este tema, en el mes de julio de 1977, mediante la Ley N° 21.608 se reestructuró el "Régimen de Promoción Industrial" con el objetivo de promover la expansión de la capacidad industrial del país, fortaleciendo la participación de las empresas privadas en ese proceso.

Así, se establecieron pautas de carácter general y se incluyeron, en forma genérica los beneficios y alcances de la promoción. Si bien en un primer momento, la Nota que acompañara al proyecto de esta Ley hacía prever satisfactorias conclusiones, fundamentalmente basadas en la intención de establecer : "un encuadre legal, preciso y adecuado" ; "reconocer que el desarrollo depende esencialmente de una economía sana, pero también que es necesario que se le agregue una orientación por parte del Estado, de modo de aprovechar al máximo los recursos existentes, el crecimiento regional y el equilibrio de actividades económicas" ; admitir que "se alentaron industrias que no pudieron sobrevivir una vez terminados los beneficios promocionales", la instrumentación del Régimen, concretada a través del Decreto Reglamentario número 2.543 / 77, definiendo los tres Sistemas de Promoción: Regional, Sectorial y Especial, volvió a sumergir las esperanzas de la Provincia de Mendoza de alcanzar adecuadas posibilidades de reactivación industrial.

Todo ello se vio agravado al establecerse los Regímenes Especiales que catapultaron, en especial, a las provincias circundantes (La Rioja, San Luis y Catamarca, y posteriormente San Juan), a la ansiada promoción que incluyera Proyectos No Industriales y Actividades Turísticas , además de los otros Regímenes Especiales otorgados a la Región Patagónica.

Por aquel entonces , también fue causa de desazón el hecho que sólo Mendoza quedara regida, por bastante tiempo, por el Decreto N° 922/ 73 del Sistema Regional impuesto por la Ley N° 20.560, expresamente derogada por aquella ley de reordenamiento N° 21.608.

Tal como puede comprobarse en este lacónico resumen no son pocos los avatares por los cuales transitó Mendoza, y menos aún por los que debería atravesar en los años subsiguientes.

* Panorama General

Efectivamente, las posteriores legislaciones que fueron reglamentando la aplicación de todos estos regímenes dificultó e incluso excluyó la participación de nuestra Provincia . Sin embargo, es dado reconocer dos aspectos fundamentales: 1) A pesar que el espíritu de las leyes mencionadas ha recorrido un lapso de grandes cambios en los aspectos macroeconómicos de nuestro país -desde el extremo de una política económica de marcada protección industrial y su correlato con la sustitución de importaciones hasta la de una casi abrupta apertura que implica cambios estructurales de transcendencia-, algunos conceptos han mantenido ciertos aspectos favorables, al menos en su dictado, tales como los de condicionar su aplicación a "regiones de distintas provincias del país, con alto índice de pobreza, menor desarrollo relativo y mayor distancia de los centros importantes de consumo".

Lamentablemente, son luego las interpretaciones de este condicionamiento las que conllevan cierta inequidad, de otra forma no puede concebirse como adecuada la no inclusión de ciertas regiones de Mendoza que sí reunían los requisitos solicitados por los regímenes de Promoción Industrial y Desarrollo Económico.

2) La histórica creencia generalizada de los beneficios "naturales" que favorecen a esta Provincia, mereciendo el tildado de "ser rica", ha concientizado una imagen que sólo se acercaría a tal clasificación nada más, ni nada menos, que debido a la idiosincrasia de su pueblo: tesonero, incansable, irrenunciable ante fenómenos climáticos que han batido inexorablemente la escasa superficie cultivable del 3% del total de su extensión. Así, compartiendo en la mayoría de su delimitación geográfica las características de las provincias limítrofes, ha visto mermado el equilibrio de su desarrollo en total detrimento de sus legítimos intereses, afianzados en actividades surgidas del esfuerzo de su gente y no con privilegios de alguna especie.

* Corolario

Como corolario, las distorsiones producidas colocaron a Mendoza en la situación de estar rodeada por zonas promovidas, sin ninguna garantía legal de equidad, y sin expectativas de participación armónica con sus vecinas, dado que se les permitió la radicación de empresas con desgravaciones impositivas desarrollando las mismas actividades que "naturalmente" constituyen el eje económico sobre el que giran las fuentes de trabajo de nuestra Provincia, sin ningún beneficio especial del Estado. Por lo tanto, nada puede impedir que los incentivos creados inciten a las empresas radicadas en Mendoza a trasladarse a otras regiones ya beneficiadas. Será responsabilidad y competencia de las respectivas Administraciones estatales las que deban, tal vez, evitar el éxodo de sus empresarios y las connotaciones socioeconómicas que todo ello implica.

* Premisas

A los efectos de obtener una promoción real y equitativa, sería importante establecer ciertas premisas, tales como:

1.- Legislar en base a Zonas que constituyen verdaderas regiones por tener iguales o similares características geomorfológicas, económicas, sociales y culturales, permitiendo a las Provincias concretar dichas clasificaciones no sólo en base a su división política en Departamentos, sino inclusive hasta la nominación de algunos de sus Distritos afines a los de otro Departamento, como así también a los colindantes con otras provincias limítrofes.

En el caso de Mendoza, debería considerarse su zonificación en función de los oasis naturales y artificiales que aglutinan los centros de población y actividad económica, como así también en las Zonas de Frontera, Parques Industriales, y regiones más alejadas apropiadas para el turismo en todas sus actividades.

2.- Los proyectos a promocionar deben contemplar reales posibilidades de arraigo en la zona beneficiada, sin que su desarrollo dependa de los privilegios otorgados y provoque que, al término de éstos, la inversión no pueda continuarse. Por lo tanto, será necesario incentivar el análisis exhaustivo de cada proyecto para que también constituyan factores de decisión, en el otorgamiento de los beneficios, las ventajas comparativas de las zonas elegidas.

3.- Procurar que los beneficios otorgados a una región no lo sean en desmedro de la actividad ya desarrollada o promovida en las otras. Por lo cual, en la legislación se deberá instituir el principio de priorización de actividades por región. Esto significa en verdad una ambiciosa planificación económica -hoy casi inexistente en alguna provincia argentina-, que permita alcanzar el tan mencionado objetivo de un desarrollo económico equilibrado para todo el país.

4.- Sin lugar a dudas, más de dos décadas de legislación sobre este tema han dejado una experiencia de valoración sobre las consecuencias favorables y desfavorables en los distintos sectores económicos significativos a nivel provincial, sin embargo aún se observan reglamentaciones que -en la actualidad-, sólo se emiten para "aclarar" acepciones y procedimientos. Esto demuestra que los regímenes en tratamiento adolecen de especificidad, tanto en los términos utilizados como en los mecanismos previstos. Es aquí donde el experto no considera necesario abundar en detalles sobre lo que ha podido transformarse en una herramienta con alto contenido de especulación impositiva y financiera, dado que la inexactitud o incoherencia de lo reglamentado ha provocado la permisividad perjudicial de la propia legislación.

5.- Si bien se debe admitir que no todo lo producido como consecuencia de estos regímenes ha tenido como finalidad usufructuar indebidamente los beneficios, los inconvenientes afrontados por quienes accedieron a estos privilegios -tratando de llevar a cabo correctamente su proyecto de inversión y cumplir con el compromiso adquirido-, han sido frutos del oscurantismo legislativo, la demora en la reglamentación de las leyes, la burocracia administrativa en los demás Organismos intervinientes de la operativa, y el desconcierto ante la falta de un asesoramiento integral e idóneo.

* Propuestas:

a) Más de dos décadas en el desarrollo de la actividad económica mundial también han obligado a una revisión profunda de los lineamientos macroeconómicos de la mayoría de los Países en Desarrollo. Un vertiginoso ritmo de interrelación entre todos los Estados y/o Bloques Comerciales tradicionales, junto a los surgidos en los últimos quince años, ha producido nuevas condiciones de mercado, impulsando la globalización, la integración, la internacionalización y estableciendo una óptica distinta para la inversión.

Esto constituye el fundamento que avala la necesidad del replanteo de la filosofía de estos Regímenes de Promoción Industrial y de Desarrollo Económico, la adecuación de las normativas vigentes y la elaboración de nueva legislación que se adecue a la situación económica actual.

b) Elaborar mecanismos que en forma clara establezcan : 1- Derechos y obligaciones de la Autoridad de Aplicación y de los beneficiarios ; 2- Estrecha interrelación con los demás Organismos intervinientes, en especial con la DGI ; 3- Definiciones de los términos usados ; 4- Plazos adecuados y vinculados a la naturaleza de las distintas actividades promovidas ; 5- Tipo de vinculación entre los actores que conforman el proyecto , entre otros.

c) Bregar para que , en el mediano plazo, nuestros representantes en el Congreso de la Nación elaboren un Proyecto de Codificación de las Normas de Promoción a nivel nacional y provincial.

d) Establecer como "Autoridad de Aplicación" a cada Gobierno Provincial promocionado quien, bajo las claras pautas nacionales, podrá actuar con mayor dominio de su propia realidad .

e) Incentivar las relaciones entre los distintos Estados Provinciales a fin de lograr la efectiva concreción de proyectos , y estimular así el desarrollo racional y equitativo de todo el país, en pos de una mayor presencia dentro del bloque comercial que ya integra y una mejor posición negociadora conjunta ante las nuevas asociaciones previstas.

FONDO PROVINCIAL PARA LA TRANSFORMACION

Y EL CRECIMIENTO

DE

MENDOZA

PRIMER INFORME DE AVANCE

- FONDO PROVINCIAL PARA LA TRANSFORMACION Y EL CRECIMIENTO DE MENDOZA -

* Planteo

Mediante Ley Provincial N° 6.071, del 21 de octubre de 1993, fue creado el "Fondo de Financiación de Inversiones Públicas y Privadas para la Transformación y el Crecimiento Socioeconómico de la Provincia de Mendoza".

Esta medida surge de la decisión de la Provincia de utilizar los recursos provenientes del reconocimiento de las regalías adeudadas por la Nación durante el período 1980 / 1990, alrededor de U\$S 600 millones.

Sus amplios y a la vez profundos objetivos, tienen como fundamento la importante necesidad de crear condiciones básicas para el desarrollo provincial: a) Desarrollo social y económico integral equilibrado y permanente de la provincia ; b) Ampliación y modernización de la infraestructura física y social, con especial referencia a obras y servicios públicos, soluciones habitacionales y desarrollo energético ; c) Profundización de la reforma estructural del Estado, fortalecimiento institucional y tecnológico ; d) Educación y capacitación de recursos humanos imprescindibles para la transformación productiva de la Provincia.

Todo ello conforma la creación de un instrumento financiero que pueda ofrecer sustento y autonomía a un proceso de desenvolvimiento autosostenido, ambiciosa decisión para consolidar un nuevo modelo social y económico acorde con los desafíos que presenta el mundo actual.

El régimen del Fondo se complementa con la creación del Sistema de Promoción de Inversiones Privadas (Decreto N° 1.107 / 94) , sistema dirigido a la promoción de inversiones que aporten factores propicios para el cambio del perfil productivo, para la competitividad del agro y,especialmente ,para el logro de un equilibrio regional.

* Panorama General

La Ley N° 6.071 contiene en su origen una clara enunciación de sus predicados, una coherente elaboración de sus premisas y una correlatividad adecuada en sus Capítulos. Sin embargo, y tal vez dado el periodo durante el cual fuera creada, abarca una serie de objetivos y actividades que -a la fecha, y en función del avance en la reforma estructural del Estado-, ya son desempeñados por otros Organismos o Reparticiones surgidos con posterioridad al comienzo de su vigencia. De esta forma, su funcionamiento se va encauzando paulatinamente a la verdadera filosofía que motivara su creación : asistencia y financiamiento.

Simultáneamente, la crisis “tequila” produjo serios inconvenientes en el incipiente crecimiento logrado después de la estabilidad, afectando tanto a grandes como a medianos y pequeños empresarios, principales destinatarios de las funciones enunciadas en el párrafo anterior. Coincidentemente, los factores climáticos que le son históricamente propios a nuestra Provincia, recrudecieron en estas dos últimas temporadas causando situaciones de emergencia y desastre pocas veces sufridas con tanta intensidad por nuestra producción.

* Corolario

El espectro económico se encontró seriamente afectado. A todo ello se sumó la privatización de los Bancos Oficiales provocando algunas dificultades en las carteras de créditos otorgados por esas instituciones. Y surge aquí una nueva función adjudicada a la Administradora del Fondo: El Gobierno de Mendoza deja sin efecto el mandato otorgado a los ex Bancos de Mendoza S.A. y de Previsión Social S.A. para la cobranza de créditos a productores, y encomienda a la Administradora del Fondo para que por sí o por la entidad que ésta designe, realice la gestión de cobranza judicial de la totalidad de los créditos mencionados.

Cabe destacar que no se tiene conocimiento de que, hasta el momento, se hayan implementado los mecanismos que permitan operar el sistema encomendado al FTyC.

Si bien el Poder Ejecutivo Provincial, ante la grave crisis económico-financiera, autoriza a refinanciar los créditos otorgados oportunamente a productores agropecuarios (26 / VIII / 97), en el mes de setiembre del mismo año ratifica, bajo la Ley N° 6.523, la creación del "Ente de Fondos Residuales de los Bancos de Mendoza S.A. y Previsión Social S.A.", y establece todo lo concerniente a su carácter, objeto, funciones, facultades, y otros aspectos vinculados al accionar del ENTE.

Entre estos últimos aspectos, el Art. 23° de dicha Ley, autoriza al PE a "realizar todos los actos y operaciones útiles necesarios, con el objeto de adquirir y transferir al Ente de Fondos Residuales los créditos que se encuentran en poder de los Bancos de Mendoza y Previsión Social.....". Se observa que en la enumeración de las operatorias y/o líneas de crédito figuran algunas que ya fueron transferidas al FTyC por Decreto N° 505 / 97, por lo que

esto demandaría un exhaustivo análisis legal, contable y administrativo para evitar algún tipo de superposición o contradicción en las operativas a llevar a cabo por ambas instituciones.

A pesar del panorama expuesto, es satisfactorio constatar que, en estos últimos meses, el “Fondo Provincial para la Transformación y el Crecimiento de Mendoza” ha tomado un giro sumamente auspicioso alentando, por ejemplo, nuevos proyectos de inversión en áreas de interés provincial, efectuando rebajas en las tasas de interés y/o estableciendo tasa de interés del 0% por ciento y flexibilizando las garantías exigidas en el caso de acceder a préstamos que contemplen adquisición de Malla Antigranizo.

* Premisas

A fin de continuar con la optimización que se vislumbra en la función que le es propia al FTyC, sería importante establecer ciertas premisas, tales como:

- 1.- Legislar con prontitud, pero sin perder el objetivo general propuesto ni la tipicidad de los beneficiarios.
- 2.- Delimitar y compatibilizar correctamente las funciones a cumplir por entidades creadas a instancias de las circunstancias que se presentan en los nuevos tiempos.
- 3.- Adecuar las normativas al actual ordenamiento y existencia de otras instituciones para evitar superposición de roles y dispersión de esfuerzos.

* Propuestas

- a) Elaborar texto ordenado sobre la Ley N° 6.071, matriz del sistema ,y sus principales modificatorias: Ley N° 6.241 y Ley N° 6.303.

- b) Actuar en consecuencia con los Decretos Reglamentarios de las leyes mencionadas en la propuesta anterior.

- c) Concientizar a nuestros legisladores sobre la necesidad de extremar recaudos en la obtención de reglamentación fehacientemente vigente.

- d) Bregar para que, en el mediano plazo, nuestros representantes en la Legislatura elaboren un Proyecto de Codificación de las normas referidas a este tema.

