

CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

UNA PROPUESTA DE
PROMOCIÓN DE INVERSIONES
PARA MENDOZA

Mendoza 1998

EL CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

El *Consejo* es una entidad que nuclea a empresarios cuyo interés es el de realizar propuestas que posibiliten el mejoramiento de la vida de la sociedad mendocina en su conjunto.

El *Consejo* es una nueva forma de asociación. No reemplaza a ninguna organización. No es una asociación gremial, ni defiende intereses sectoriales. Tiene un objeto y una metodología distinta de las entidades existentes.

El *Consejo* cree que es conveniente, necesario y oportuno volver a refundar Mendoza. Se debe repensar la provincia que queremos dejarles a las futuras generaciones.

El *Consejo* no se sitúa en la coyuntura sino en el mediano y largo plazo.

El *Consejo* realiza propuestas para el conjunto de la sociedad mendocina, no para determinado gobierno o sector político.

El *Consejo* con su acción ayudará a que el proceso de toma de decisiones políticas cuente con mayores recursos materiales y humanos.

El *Consejo* trabaja para que la provincia tenga un horizonte y un crecimiento económico sustentable en el tiempo.

El *Consejo* vislumbra un futuro promisorio y posible. Su acción está orientada a que los beneficios del desarrollo económico alcancen a toda la población.

El *Consejo* aspira a lograr con sus propuestas un crecimiento armónico de la provincia de Mendoza en su conjunto y el de cada uno de los departamentos.

CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

PESCARMONA, ENRIQUE

Presidente

TERRANOVA, ORLANDO

Vicepresidente

ANGULO, JUAN CARLOS

BIANCHI, VALENTÍN

CARLETI, HÉCTOR

CARTELLONE, JOSÉ

DÍAZ TELLI, ALBERTO

GROISMAN, MARIO

LÓPEZ, HÉCTOR

LUJÁN WILLIAMS, CARLOS

PÉREZ CUESTA, JORGE

PIERRINI, ROBERTO

SENETINER, ADRIANO

TITTARELLI, LUIS

VILA, DANIEL

ZALDIVAR, ROBERTO

ROMANO, ALFREDO

Director Ejecutivo

PEREYRA, DANIEL

Gerente General

INDICE

PRÓLOGO	4
RESUMEN.....	7
CAPÍTULO I.....	18
CAPÍTULO II	24
CAPÍTULO III.....	32
ANEXO 1: Recursos del Fondo para la Transformación y el Crecimiento y del Fondo Fiduciario de Obras Públicas	42
ANEXO 2: El marco internacional de las inversiones.....	58
ANEXO 3: Aspectos estructurales y macroeconómicos que inciden sobre la inversión	76
ANEXO 4: Incentivos a la inversión en Brasil	80
ANEXO 5: Incentivos a la inversión en Argentina.....	90
ANEXO 6: La Oficina de Atracción de Inversiones – Gobierno de Mendoza	106
ANEXO 7: Promoción de Mendoza en el mundo.....	109
ANEXO 8: Certificados de estabilidad fiscal: Lineamientos generales.....	113
ANEXO 9: Análisis del funcionamiento de la Fundación Invertir	116
ANEXO 10: Consolidación de los sistemas financieros y fortalecimiento del equilibrio macroeconómico del MERCOSUR	119
BIBLIOGRAFÍA.....	146

PRÓLOGO

Mendoza es por su historia y por su gente una tierra de esfuerzo y emprendimientos que desarrolló la ciudad más grande y próspera del oeste argentino y un modo de ser extraordinariamente particular en el país.

Hoy, frente a los importantes cambios en el mundo se hace necesario establecer nuevos mecanismos, nuevas herramientas, tanto para el gobierno como para la sociedad civil, que nos permitan continuar siendo una provincia de vanguardia.

En honor a nuestros antepasados y continuando con sus tareas, debemos ser capaces de volver a repensar la Mendoza que queremos dejarles a las futuras generaciones. Esto debe realizarse pensando en los próximos cincuenta años.

Debemos posibilitar un desarrollo económico sustentable en el tiempo para que las mejoras y el progreso lleguen a todos los habitantes de nuestra provincia.

El Consejo Empresario Mendocino consideró oportuno realizar en esta ocasión un análisis sobre los incentivos a las inversiones en el Mercosur y sobre las perspectivas de Mendoza para atraer inversiones.

Desde el establecimiento de la estabilidad monetaria la inversión directa extranjera tuvo un importantísimo crecimiento en nuestro país.

Así, la Argentina ha visto crecer significativamente los flujos de inversión directa en los noventa. Gran parte de esta inversión se ha localizado fuera de Mendoza. Es decir que este mayor crecimiento de la inversión registrado en la Argentina no se verificó en Mendoza.

Esta pobre performance en atraer inversiones se ve agravada por el hecho de que las pocas que hemos tenido se han concentrado en muy pocos sectores.

El insuficiente dinamismo inversor se debe a diferentes causas que son analizadas en profundidad en el trabajo que presentamos a la comunidad mendocina.

Es a todas luces evidente la discriminación a nivel nacional que sufre Mendoza en materia de promoción industrial.

A esto debemos sumarle la política desarrollada por el Gobierno Federal de Brasil y la mayoría de sus Estados en materia de incentivos fiscales y financieros para atraer inversiones.

Sin embargo, existen causas internas que tienen una enorme incidencia para la atracción de inversiones.

El insuficiente esfuerzo en la promoción y definición de las ventajas competitivas de Mendoza a nivel mundial y dentro del Mercosur es una de las grandes materias pendientes para atraer inversiones.

El desconocimiento por parte de los inversores acerca de la existencia de Mendoza y de sus ventajas de localización dentro del Mercosur nos demuestra que no se ha trabajado eficazmente en la difusión de nuestros atributos para desarrollar nuevos emprendimientos productivos.

A lo anterior debemos agregarle un deficiente manejo de los tres fondos que dispone hoy la provincia y a los problemas existentes en su administración en cuanto a la asignación y utilización de los mismos.

Otra restricción importante para poder atraer inversiones es el aumento del gasto público registrado en nuestra provincia en la década del noventa: Presupuesto 1991: \$550 millones; Presupuesto 1998: \$1.200 millones.

Como afirmáramos en nuestro trabajo de investigación sobre las Finanzas Públicas Provinciales realizado en 1997 hay un tema que está pendiente de resolución y que tiene una importantísima incidencia en el futuro de la provincia y en la atracción de inversiones. El déficit ordinario producido por un aumento significativo del gasto corriente.

Para la atracción de inversiones resulta muy importante que la provincia tenga superávit en sus cuentas ordinarias y una estructura impositiva racional y previsible.

Mendoza no cuenta hoy con una estrategia que nos permite atraer inversiones. Estas no sólo aumentan el stock de capital disponible sino que permiten un aumento de salarios en términos reales y provocan una disminución en los índices de desocupación.

En el mundo se aplican dos mecanismos para atraer inversiones:

1. El indirecto: contar en la provincia con infraestructura pública adecuada, recursos humanos capacitados y un sistema institucional –seguridad, justicia, salud y educación- que funcione bien en términos internacionales.
2. El directo: facilitarles a los inversionistas nacionales y extranjeros un conjunto de medidas para su radicación en la provincia –tierras fiscales, tratamiento impositivo, emprendimientos conjuntos, préstamos y aportes de capital, rapidez y simplicidad en los trámites de radicación y constitución de nuevos emprendimientos, empresas, sociedades, etc.

Mendoza debe diseñar un **sistema integral** de promoción de inversiones que nos permita atraer la mayor cantidad posible del capital que los inversionistas destinan a la Argentina.

Hoy el gobierno de la Provincia cuenta con recursos extraordinarios que ha decidido utilizar para promover el desarrollo económico, pero que hasta el momento lo ha hecho muy ineficientemente.

La propuesta contenida en el trabajo que presentamos consiste en: ordenar el uso de los tres fondos con que cuenta Mendoza; crear un ambiente propicio para los negocios; difundir a Mendoza en el mundo como un lugar de inversiones; otorgar incentivos fiscales; otorgar incentivos financieros.

Para la realización del presente trabajo, el Consejo Empresario Mendocino contrató a la Lic. Silvia Jardel, al Lic. Edgardo Figueroa y al Lic. Carlos Ponce quienes tuvieron a su cargo la dirección del proyecto que contó con el valioso aporte de investigadores en la materia.

Al presentar esta Investigación, el Consejo Empresario Mendocino cumple con el objetivo que lo impulsa: realizar un aporte para enriquecer el proceso de toma de decisiones de los distintos gobiernos y contribuir al esclarecimiento de los problemas económicos y sociales de la Provincia de Mendoza con la mira puesta en el interés general.

RESUMEN

EL DIAGNÓSTICO

- ✓ Desde hace algunos años Argentina ha visto crecer fuertemente los flujos de inversión directa. Mendoza ha captado inversiones por debajo de sus posibilidades a pesar de tener varios sectores con alta rentabilidad potencial. En Mendoza no existen datos oficiales precisos. Un reciente informe del Ministerio de Economía de la Provincia presenta un relevamiento de inversiones para el período 1994-1997. Se trata de un esfuerzo que, desafortunadamente, adolece de importantes errores metodológicos y conceptuales que lo tornan poco confiable para comprender el proceso de IED en Mendoza.
- ✓ En lo que existe consenso, es que las inversiones en la Provincia se han concentrado en pocos sectores con características particulares: en la vitivinicultura y en el sector servicios -centros comerciales, turismo, construcción de viviendas-. Pero en ningún caso se percibe que la Provincia crezca a tasas mayores que el resto de los centros urbanos del país.
- ✓ INSTECO y el IEERAL - Fundación Mediterránea- han realizado varios estudios donde muestran la rentabilidad de productos mendocinos, si se cuenta con escala y tecnologías adecuadas. Pero **la realidad es que en Mendoza el boom de las inversiones todavía no se produce.**

Las causas

- El boom de inversiones, a nivel nacional, ha ido a grandes empresas y pocos sectores.
- La Promoción Industrial y el Diferimiento Impositivo son una competencia desleal para la radicación de inversiones.
- Brasil proporciona incentivos fiscales y financieros para la radicación de inversiones que generan fuertes asimetrías en contra de Mendoza.
- No existe en Mendoza un mercado de capitales local fluido. Sólo algunas empresas han desarrollado capacidades para acceder a financiamiento de largo plazo a través de instrumentos financieros modernos.
- Mendoza es discriminada impositivamente por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos al recibir menos recursos coparticipados por habitante que San Juan, San Luis y La Rioja. Tampoco cuenta con las ventajas en reembolso a las exportaciones y costo de la energía de las zonas frutícolas del Alto Valle de Río Negro y Neuquén.
- **La política económica del gobierno de Mendoza ha sido demasiado pasiva:** 1) no ha trabajado eficazmente en la difusión de nuestras ventajas a nivel mundial; muchos inversores desconocen la existencia de Mendoza. La Provincia, entre otras cosas, debería destacar su localización privilegiada por pertenecer al Mercosur y ser la vecina más próxima a Chile en el corredor Buenos Aires-Mendoza-Valparaíso; sus ventajas comparativas excepcionales a nivel mundial para ciertos productos agrícolas y agroindustriales, una mano de obra calificada, la existencia de varias universidades e institutos educativos, y la alta calidad de vida que ofrece. 2) Ha subutilizado los ahorros que tiene disponibles para promover inversiones.

Los tres fondos

- ✓ Nuestra Provincia, a pesar de contar con recursos extraordinarios por más de \$560 millones en el Fondo para la Transformación y el Crecimiento (FTC), aproximadamente \$2.000 millones en treinta años en el Fondo Fiduciario de Obras Públicas (FFOP) y créditos a cobrar por \$260 a \$350 millones en el Ente de Fondos Residuales (EFOR), no ha implementado hasta ahora incentivos fiscales ni financieros eficaces para competir de igual a igual con otras regiones del país y en el Mercosur por las inversiones y poner en valor nuevamente las ventajas competitivas de Mendoza.

El Fondo para la Transformación y el Crecimiento

- ✓ Merece destacarse lo importante que resulta la profesionalidad de sus equipos técnicos en el otorgamiento de los créditos, lo que ha llevado a tener altas tasas de cobrabilidad. Pero, **la inadecuada administración política para preservar y distribuir los recursos del FTC es evidente**; a ello debe agregarse la mala experiencia histórica en la administración de los bancos provinciales.
- ✓ Del total de activos del FTC por \$516 millones, sólo ha otorgado créditos al sector privado mendocino por \$30 millones, menos del 6% del total. Además, se observa que sólo el 25% de los recursos totales son de disponibilidad inmediata, y de este porcentaje más del 70% está colocado en acciones de YPF. Es decir, que implícitamente la principal política del FTC con sus recursos de disponibilidad inmediata es financiar la estructura de capital de YPF.
- ✓ Con el objetivo de preservar sus recursos el FTC no presta capital de trabajo, no refinancia pasivos, ni entrega fondos para proyectos sin capacidad de repago, lo que es importante. Pero se podría estar dando una situación paradójica, dado que coloca sus disponibilidades en plazos fijos de bancos nacionales o internacionales o participa del capital de empresas nacionales como YPF, indirectamente podría estar fondeando a bancos o empresas que sí otorgan refinanciamientos o prestan para capital de trabajo y proyectos de baja rentabilidad, todo ello fuera de la Provincia.
- ✓ **Claramente, no es bueno prestar mal el dinero; la mala experiencia de los bancos oficiales es más ilustrativa. Pero tampoco es óptimo para los mendocinos dejarlo depositado en plazos fijos fuera de la Provincia o tener en nuestra cartera casi \$100 millones de acciones de YPF. Mucho menos, obviamente, es financiar implícitamente desequilibrios de caja del sector público.**
- ✓ La reciente propuesta del Gobierno de cancelar anticipadamente capital e intereses de la deuda pública con recursos del FTC, más que una ortodoxia económica, denota la inexistencia de una política de atracción de inversiones que utilice óptimamente estos recursos para generar empleo y crecimiento económico.

El Fondo Fiduciario de Obras Públicas

- ✓ Contará con un flujo de fondos en los próximos 30 años de aproximadamente \$2.000 millones que tienen un valor actual de \$956 millones. En los próximos dos años recibirá recursos líquidos por \$595 millones.
- ✓ Puede ser un instrumento formidable de atracción de inversiones y provisión de infraestructura. Sin embargo, si no se define claramente que es un patrimonio autónomo que no debe financiar gastos corrientes, obras de mantenimiento, ni reemplazar las obligaciones de presupuesto provincial, corre el riesgo de tener la suerte de su antecesor.
- ✓ En este caso, sí nos parecería recomendable utilizar \$100 millones para cancelar capital de la deuda pública (y no intereses) dada la compleja situación del mercado de capitales. Dos razones fundamentan esta opinión: 1) seguramente los proyectos a financiar por el FFOP demorarán un tiempo importante en ser concretados. 2) las privatizaciones realizadas recientemente han arrojado resultados superiores a los previstos en aproximadamente \$200 millones.

El Ente de Fondos Residuales

- ✓ Tiene en la actualidad más de U/\$ 1.000 millones en créditos valuados a diciembre de 1995, con una posibilidad de cobro estimada en entre U/\$ 260 y \$ 350 millones.
- ✓ Existen unos 50.000 deudores en este Ente que están imposibilitados para acceder al crédito. Una cantidad tan importante de deudores generan serias dificultades en la administración de la cartera porque resulta prácticamente imposible para el EFOR hacer el seguimiento de cada crédito y sus demandas judiciales correspondientes, cuando no, generar simplemente información confiable sobre cada uno de ellos.

Roles poco claros

- ✓ En la actualidad, los tres fondos no tienen misiones y funciones claramente diferenciadas y muchas veces sus roles se confunden.
- ✓ Actualmente el FTC tienen en su cartera casi \$40 millones en préstamos al gobierno para proyectos públicos, muchos de los cuales debieron ser financiados con el Presupuesto de la Provincia y no con recursos extraordinarios.

En el mismo sentido, no nos parece adecuado utilizar recursos de disponibilidad inmediata para cancelar capital e intereses de la deuda pública.

- ✓ Respecto del Fondo Fiduciario de Obras Públicas, no debería hacerse cargo de toda la obra pública del Gobierno de Mendoza, pues el Presupuesto provincial debería tener partidas destinadas a este fin.
- ✓ Las relaciones financieras entre ambos fondos tampoco son claras. En 1998 el Fondo para la Transformación y el Crecimiento le adelantará \$70 millones al Fondo Fiduciario de Obras Públicas para concretar el plan de obras de 1998, pero la ley no establece con claridad cómo y con qué tasas de interés lo devolverá. Por otra parte, se ha propuesto que el Fondo para la Transformación y el Crecimiento sea el administrador del fideicomiso del Fondo Fiduciario de Obras Públicas, complicando aún más esta relación. Este tipo de prácticas deberían ser evitadas.
- ✓ Creemos que los problemas que ha tenido el Fondo para la Transformación y el Crecimiento en el pasado para mantener sus recursos al margen de las necesidades del Estado lo hace poco adecuado institucionalmente para cumplir esta función, más allá de la idoneidad y profesionalidad de sus líneas técnicas.

La propuesta

- ✓ Para revertir esta situación se debe diseñar un sistema integral de promoción de inversiones que tenga en cuenta una realidad regional donde las provincias vecinas y los países del Mercosur utilizan incentivos fiscales y financieros, y donde a nivel mundial y regional no existen normas precisas que puedan controlar y armonizar esta situación.
- ✓ Para ello debe aprovechar los ahorros disponibles y diseñar incentivos fiscales, financieros, de provisión de infraestructura y mecanismos de difusión que permitan a Mendoza competir de igual a igual con las otras provincias y regiones en la Argentina y el Mercosur.

EL MARCO INTERNACIONAL Y LOS INCENTIVOS EN BRASIL

Marco internacional

- ✓ El contexto internacional evidencia una fuerte competencia entre los países y regiones en desarrollo por captar inversiones a través de incentivos, y la carencia de una normativa que ordene, armonice y limite su uso. El tema de los incentivos a la inversión recién comienza a ser tratado como una materia específica en la normativa internacional.
- ✓ La experiencia indica, a través de los acuerdos bilaterales y regionales de inversión, que los gobiernos se muestran reacios a limitar los incentivos a la inversión. Al presente se está negociando en el marco de la OECD el *Multilateral Agreement on Investment* (MAI) destinado a generar un marco global con altos estándares de liberación y protección de inversiones. Respecto a los incentivos a la inversión, no existe consenso entre los países para incluir normas que los limiten. Lo más que los gobiernos han hecho hasta ahora ha sido incluir ciertas disposiciones en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio.
- ✓ La mayoría de los países se esfuerzan por conseguir inversiones extranjeras directas recurriendo a instrumentos directos -como son las exenciones impositivas o el financiamiento de la compra de bienes de capital, donaciones de terrenos y predios para la instalación de las empresas- y a instrumentos que implícitamente terminan mejorando las condiciones de rentabilidad de los proyectos de inversión, como son la prefinanciación/reintegros por exportaciones, financiamiento de las deudas impositivas que se generen con el Estado, etc.

Incentivos a la inversión en Brasil

- ✓ A diferencia de lo que acontece en Argentina, los mecanismos de incentivos a la inversión dependen mucho más de la iniciativa de los Estados brasileños que del Gobierno Federal. El alto grado de autonomía fiscal que poseen los Estados brasileños ha dado lugar a diversos programas de promoción industrial, que están teniendo enorme gravitación en las decisiones de inversión entre Argentina y Brasil.
- ✓ Los incentivos a la inversión del Gobierno Federal están, en general, direccionados a sectores productivos específicos, (automotriz e informática), a determinadas regiones (nordeste), a ciertos enclaves productivos, tal es el caso de la Zona Franca de Manaus, a ayudar al desenvolvimiento de las PyMEs y a la mejora en la calidad y productividad de las empresas.
- ✓ Los incentivos financieros están centrados fundamentalmente en el BNDES que dispuso en 1997 de U\$S 16.400 millones, cifra sustancialmente mayor a los U\$S 3.200 millones con que contó en 1993. Están dirigidos fundamentalmente a la industria de la informática, electrónica, telecomunicaciones, y al sector automotriz.
- ✓ La mayor parte de los incentivos que los Gobiernos estaduais ofrecen a los inversores se focalizan en la exención del Impuesto a la Circulación de Mercaderías (ICMS) -una especie de IVA que funciona con un sistema similar de débitos y créditos fiscales, y la tasa del impuesto varía entre el 17% y el 25% dependiendo del Estado y del tipo de bien- o una financiación ventajosa de otra porción de este impuesto, que puede ser del 25% al 100%, con plazos que pueden extenderse hasta los 15 años, con o sin pagos de intereses. El abanico es enorme y varía según sea el Estado brasileño que se elija para invertir.
- ✓ Este mecanismo de promoción a través del ICMS, en algunos Estados es complementado con herramientas financieras: se ofrece participar accionariamente en nuevos emprendimientos en un determinado porcentaje de la inversión -como el caso del Estado de Sergipe-, suscripción de debentures por un monto variable entre el 25% y el 75% del proyecto, con un período de repago de 8 años y una tasa de interés anual del 4% más una corrección monetaria equivalente a la tasa de retorno.

- ✓ En el caso de los gobiernos estatales del nordeste, proveen además de la infraestructura necesaria para la radicación de las nuevas plantas: terrenos, infraestructura de caminos, agua, energía y comunicaciones. También se adicionan los incentivos de carácter regional que proporciona el SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste) sobre el impuesto a la renta, y el FINOR (Fondo de Inversiones del Nordeste).
- ✓ La empresa General Motors (GM) firmó un acuerdo con el Estado de Rio Grande do Sul para instalar una nueva planta para fabricar automóviles. **Este constituye un ejemplo de los cuantiosos y secretos acuerdos que han realizado los Estados brasileños en el sector automotriz.**
- ✓ El acuerdo con la GM fue confidencial hasta el momento en que fue presentado por el Gobernador Antonio Britto al Poder Legislativo. Se estima que el monto de incentivos financieros y fiscales otorgados suman U\$S 550 millones.
- ✓ La fábrica se instalará en el Municipio de Gravataí, comenzará a funcionar en 1999. El plan de promoción se prolonga hasta el año 2036 y el Estado aporta como incentivos para la instalación: financiamiento de todo el ICMS para adquisición de bienes de capital importados o nacionales; un préstamo global a GM por U\$S 230 millones y otros U\$S 223 millones para los proveedores que se instalaren en el mismo complejo industrial, (tanto GM como sus proveedores deberán devolver el préstamo en 10 años, con 5 de gracia, con una tasa fija de 6% anual); compensar a GM de cualquier alteración en la legislación tributaria estadual o federal; asumir el terraplenaje y la urbanización del terreno que ocupará la fábrica; mejorar las rutas de acceso al complejo industrial; construir o modernizar una terminal marítima completa para GM; construir una terminal fluvial completa de uso preferencial para GM en Porto Alegre; instalar conductos para efluentes sanitarios e industriales; garantizar abastecimiento preferencial de energía eléctrica y telefonía por fibra óptica; instalar una conexión de gas natural hasta el complejo. El compromiso prevé también financiamiento del capital de trabajo por el *Fondo de Fomento Automotivo* (Fomentar) durante los 15 primeros años, con repago en 12 años con 10 de gracia.
- ✓ La prolífica política de incentivos a la inversión en el socio mayor del Mercosur no va a detenerse. Está generando distorsiones en la asignación de recursos debido a que modifica “artificialmente” las condiciones de rentabilidad de los proyectos de inversión y provoca ganancias espurias de competitividad en sectores productivos. Esta es la realidad a la cual Mendoza debe enfrentarse. El campo de juego para la atracción de inversiones está claramente desnivelado.

LA PROPUESTA

- ✓ La carencia de normas internacionales y regionales que limiten los incentivos a la inversión, hace que hoy exista una durísima competencia, en la cual se utilizan todo tipo de incentivos e incluso a veces, se produzcan “guerras” entre distintas regiones para quedarse con la radicación de una determinada planta industrial. En este sentido la política económica de Mendoza ha sido hasta ahora demasiado pasiva.
- ✓ La existencia de una “marca” reconocida mundialmente como Mercosur, el medio ambiente propicio para los negocios que provee Argentina desde 1991 y nuestras propias ventajas comparativas, de localización y de disponibilidad de recursos humanos, han demostrado no ser suficientes para atraer masivamente inversiones frente a lo que ofrecen otras regiones del mundo.
- ✓ **La Provincia no debe esperar que las inversiones lleguen solas. Es urgente contar con una política de atracción de inversiones**, al menos por dos razones: 1) porque debemos aprovechar plenamente los próximos cinco años que, según importantes expertos internacionales, como Jesús Seade, de la Organización Mundial de Comercio, y Dorothea Werner, ex-ministro de Industria de Brasil serán los de mayor atracción de la “marca” Mercosur; y 2) porque la sociedad mendocina cuenta con recursos extraordinarios que ha decidido utilizar para promover el crecimiento económico, pero que, hasta el momento, lo ha hecho muy ineficazmente.
- ✓ En nuestra opinión, **la Provincia debe rápidamente utilizar un conjunto tal de incentivos fiscales, financieros y de provisión de infraestructura, entre otros, que nos permitan competir de igual a igual con las otras provincias y Estados del Mercosur y Latinoamérica en la captación de inversiones.**
- ✓ Una restricción importante para la implementación de políticas promocionales es el aumento del gasto público del orden de \$550 millones en 1991, a más de aproximadamente \$1.2000 millones en 1998 -medidos en pesos convertibles- y el creciente endeudamiento público. Ambos hacen que Mendoza no tenga la posibilidad de aumentar el gasto corriente en políticas de promoción hasta tanto se concrete una eficiente reforma del Estado. Sin embargo, como ya explicamos, cuenta con tres fuentes de recursos fundamentales que le permitirían desarrollar una política activa de promoción y atracción de inversores.

LA PROPUESTA

La propuesta contiene cinco instrumentos:

- 1. Ordenar el uso de los tres Fondos**
- 2. Crear un medio ambiente propicio para los negocios**
- 3. Difundir a Mendoza en el mundo como un lugar de inversiones**
- 4. Otorgar incentivos fiscales**
 - a. Reembolso del IVA en bienes de capital**
 - b. Financiamiento de IVA en inversiones**
 - c. Estabilidad fiscal**
- 5. Otorgar incentivos financieros**
 - a. Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo**
 - b. Préstamos directos preferentemente a través de Ons**
 - c. Fondo de Garantías para PyMEs**

PRIMER PROPUESTA

ORDENAMIENTO DE LOS TRES FONDOS

✓ El objetivo es utilizar eficientemente los recursos existentes en los tres fondos, diferenciando sus roles y clarificando las relaciones financieras entre ellos.

- a) **En nuestra opinión el Fondo para la Transformación y el Crecimiento debería dedicarse exclusivamente a promocionar inversiones privadas.** Los \$131 millones de disponibilidad inmediata que tiene el Fondo más los \$85 millones en acciones HINISA y ECOGAS, \$ 216 millones en total, representan el fondeo básico para poner en marcha los nuevos instrumentos que proponemos.

Estos recursos no deberían estar destinados a financiar las necesidades del gobierno, aún cuando sean para realizar obras públicas o gastos prioritarios. Tampoco existen motivos válidos para que el FTC sea administrador fiduciario del Fondo de Obras Públicas creado por la Ley de Transformación de EMSE.

Además, nos parece inconveniente que los recursos de este fondo sean utilizados para cancelar deuda pública. Es evidente que una cantidad importante de recursos ociosos del FTC pueden inducir a pensar que resulte conveniente para la Provincia cancelar anticipadamente deuda pública. Sin embargo, el uso de los instrumentos que proponemos tendrán un impacto productivo importante, haciendo que los recursos dejen de estar ociosos y sean colocados en usos más convenientes y con mayor capacidad de generar empleos.

- b) **El Ente de Fondos Residuales EFR debería solucionar rápidamente el problema de 50.000 deudores como un prerrequisito para iniciar en Mendoza una nueva política de inversiones.** El Consejo Empresario Mendocino, en marzo de 1997 propuso considerar individualmente a cada uno de los primeros quinientos mayores deudores -donde se concentra más de la mitad del total de créditos por cobrar-. Esta recomendación no fue tenida en cuenta. De haberlo hecho muy probablemente el nivel de cobrabilidad hubiera sido mayor.

En la actualidad, el bajo nivel de cobranzas sobre los \$260 a \$350 millones potenciales demuestra que los resultados de la gestión han sido limitados. El anuncio de la privatización de la gestión de cobranzas es un avance. Una solución más definitiva para otorgar eficiencia al EFOR sería crear un Fideicomiso que sea administrado por entidades privadas especializadas, dotándolas de una alta flexibilidad para hacer transacciones en cada caso particular, incluyendo mayores quitas, capitalizaciones de deuda, u otras operaciones.

- c) **El Fondo Fiduciario de Obras Públicas debería mantener sus recursos al margen de las necesidades financieras del Estado Provincial y convertirse en un instrumento clave para proveer infraestructura para el desarrollo y atraer capitales privados.**

El Fondo Fiduciario de Obras Públicas (FFOP) ha nombrado como administrador al Fondo para la Transformación y el Crecimiento. Creemos que sólo debería ser una solución transitoria hasta que se seleccione un administrador fiduciario privado. Los problemas que tuvo el Fondo para la Transformación y el Crecimiento para mantener sus recursos al margen de las necesidades financieras del Estado, lo tornan institucionalmente poco adecuado para preservar estos recursos extraordinarios.

El administrador del Fondo Fiduciario de Obras Públicas debería establecer con claridad que no destinará recursos a:

- gastos corrientes, de manera directa o indirecta
- obras de mantenimiento
- emprendimientos sin rentabilidad económico-social
- cancelación de deuda pública, excepto que una situación financiera internacional adversa complique la colocación de nuevos bonos por parte de la Provincia (como puede ser el caso de los \$90 millones que vencen en 1998), y aún en este caso, siempre que los intereses se estén pagando con recursos corrientes y se asegure que los servicios de la deuda que se ahorren no se traducirán en mayores gastos corrientes.

Es indispensable que el Gobierno mejore fuertemente su capacidad para seleccionar y ejecutar rápida y eficientemente proyectos de inversión pública. Debería priorizar obras por concesión, conocidas como proyectos B.O.T. (*built, operate and transfer*) que, al estilo de lo que se hizo con Potrerillos, permitan convocar capitales privados que asuman una parte del riesgo y obtengan su retribución de los beneficios del propio proyecto. El FFOP se podría convertir así, no sólo en un instrumento clave para proveer infraestructura para el crecimiento, sino también para atraer inversiones privadas.

SEGUNDA PROPUESTA

CREACIÓN DE UN MEDIO AMBIENTE PROPICIO PARA LOS NEGOCIOS

- ✓ Resulta de fundamental importancia que el gobierno muestre interés por la radicación de inversiones y una atención dedicada a quien está dispuesto a colocar sus capitales en la Provincia. Esto es tipificado por los inversores como “actitud de los gobiernos” y figura como la segunda variable en importancia que tienen en cuenta al momento de decidir el lugar de la inversión -según el importante estudio realizado por la revista Corporate Location-. Muchos empresarios consultados califican todavía como deficiente, en este aspecto, la política del gobierno provincial.
- ✓ El Estado provincial debe, además, priorizar la inversión en capital humano, invertir en infraestructura que facilite el desarrollo de los negocios (en particular en el corredor Mendoza-Valparaíso), asegurar mayores niveles de seguridad pública y una justicia independiente que sea garante de las inversiones nuevas. Resulta asimismo importante que se continúe con la tarea de ordenamiento fiscal, porque el equilibrio de las cuentas públicas es un indicador clave para los inversores.
- ✓ A nivel más general, Mendoza debería procurar asegurar a los inversores un acceso irrestricto al mercado brasileño, pues la posibilidad de acceso a un bloque comercial es la variable más importante al momento de decidir una inversión, según lo destaca Corporate Location. Mendoza debería hacer más y mejores esfuerzos para detectar rápidamente y remover toda barrera para arancelaria y evitar el ingreso de productos subsidiados al Mercosur. Creemos además, que mejorar el medio ambiente de los negocios en Mendoza significa también consolidar la estabilidad macroeconómica de largo plazo del Mercosur, y así bajar el riesgo de las inversiones.

TERCER PROPUESTA

PROMOCIÓN DE MENDOZA EN EL MUNDO

- ✓ Hoy, todavía no se hace en Mendoza una promoción profesional y efectiva de nuestras ventajas para radicar inversiones. El desafío es llegar al escritorio de miles de gerentes de todo el mundo que disponen de capital y tecnología y hoy están decidiendo dónde radicar inversiones. Para ello consultamos dos publicaciones internacionales que se dedican a promocionar países, regiones y Estados de un modo profesional. (Ver anexo 7).

CUARTA PROPUESTA

INCENTIVOS FISCALES

- ✓ En un mundo con reglas de juego iguales para todos y mercados transparentes, lo ideal sería que nadie utilizara incentivos fiscales para atraer inversiones. Sin embargo, la realidad de otras provincias argentinas y Estados brasileños, están haciendo de la Provincia un lugar cada vez menos atractivo para invertir.
- ✓ Desde nuestro punto de vista, esto justifica que se asignen una parte de los recursos hoy no utilizados del FTC, para compensar con incentivos fiscales las políticas de otros Estados del Mercosur, por lo menos hasta que se consigan normas comunitarias que limiten y armonicen estas políticas.
- ✓ Creemos que Mendoza debería otorgar incentivos **que mejoren el perfil de los costos de inversión, y no los costos operativos**. Tres razones motivan esta decisión: a) es menos distorsivo desde el punto de vista de la asignación eficiente de los recursos; b) es más sustentable en el tiempo apoyar la inversión y no los costos operativos, porque así se asegura que le empresa no se va a ir cuando se le acabe el subsidio; y c) Mendoza cuenta con un stock de recursos que no debería financiar un flujo de gastos sino gastos por una sola vez.
- ✓ No obstante, dado que estamos compitiendo con otras regiones de Argentina y del Mercosur, que otorgan una gama amplísima de incentivos, siempre será necesario tener un enfoque pragmático que podría incluir en algunos casos especiales exenciones de impuestos provinciales, incentivos directos en infraestructura, entre otras cosas.

a) Reembolso del IVA para bienes de capital

El Diferimiento Impositivo en las provincias vecinas incluye la exención de IVA y aranceles en la importación de bienes de capital. En Brasil, a su vez, varios Estados no cobran el ICMS a los proyectos de inversión. A nivel nacional sólo existe un financiamiento por cuatro años de los montos pagados.

Mendoza debería diseñar una política para poder compensar al menos parcialmente estas desventajas, reembolsando una parte del costo del IVA y del arancel pagado por el inversor en la compra de bienes de capital, que suman un 38% de sobre costo en la inversión. Con recursos por U\$S 30 millones obtenidos del FTC, reembolsando el 50% del costo del IVA y del arancel, se podría promocionar inversiones en bienes de capital para proyectos nuevos por unos U\$S 218 millones, disminuyendo en un 14% los costos de inversión.

b) *Financiamiento para inversiones que no sean bienes de capital*

El costo del IVA en los proyectos de inversión es muy importante y muchas veces representa una fuerte restricción a la concreción de nuevas inversiones. En los proyectos turísticos, agrícolas y agroindustriales los bienes de capital son una proporción menor de la inversión total, mientras que la parte correspondiente a terrenos, obras civiles e implantación alcanza proporciones mayores. Para estos costos impositivos no existe en la actualidad ningún sistema de incentivos. Proponemos que, con \$30 millones del FTC la Provincia financie a 4 años el costo del IVA de los proyectos de inversión que se radiquen en Mendoza.

c) *Estabilidad fiscal*

En proyectos de largo plazo es fundamental sustraer al inversor de los riesgos que no sean propios del negocio, como por ejemplo, un cambio en los impuestos que afecte su rentabilidad. La certeza de que no habrá cambios en las reglas de juego fiscales disminuye la prima de riesgo del proyecto y hace más factible su concreción. Por medio de este instrumento se aseguraría al inversor una “carga tributaria máxima” que deberá pagar a lo largo de la vida útil del proyecto. (Ver anexo 8).

Aprovechando que este año se debe discutir una nueva ley de Coparticipación Federal de impuestos, Mendoza debería proponer a la Nación un acuerdo federal para desarrollar una política de estabilidad fiscal para nuevas inversiones.

QUINTA PROPUESTA INCENTIVOS FINANCIEROS

- ✓ Como ya explicamos, Mendoza cuenta con los recursos extraordinarios del Fondo de Transformación y Crecimiento, que hasta el momento tiene una alta tasa de cobrabilidad, pero está subutilizado. Nuestras propuestas para mejorar su utilización son:

a) *Creación de un Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo*

Asignar \$40 millones del FTC al Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo destinado a participar en el capital accionario de algunos emprendimientos declarados de interés provincial por su tamaño y efecto multiplicador en la actividad económica de la Provincia, o por ser actividades consideradas estratégicas.

Las acciones que se compren tienen que ser de empresas abiertas, que hacen oferta pública de sus acciones. De esta manera: 1) se le da mayor transparencia a la inversión, porque existen terceros con intereses concretos en el proyecto que también evalúan el proyecto, y 2) el proyecto no sólo es analizado por algunos buenos técnicos, sino por el mercado de capitales a través de la valoración que haga de los papeles.

b) *Mantenimiento de un Sistema de Préstamos a Empresas*

Se debería mantener hasta un total de \$ 50 millones del FTC en un Sistema de Préstamos a Empresas pero que se canalicen prioritariamente a través de Obligaciones Negociables, convertibles o no en acciones. Al igual que el caso anterior, la mayor transparencia proviene de la existencia de dos calificaciones de riesgo y el hecho de que el financiamiento pase por el mercado de capitales permitiendo que la evaluación del proyecto la hagan muchos actores distintos y no sólo los técnicos del FTC.

En ambos casos se les debería otorgar preferencia a los proyectos que estuvieran cofinanciados por otros fondos de inversiones o AFJPs, porque esto aseguraría que otro actor importante, con alta capacidad de evaluación propia y que debe rendir estrictamente cuenta de sus rendimientos, ha decidido asumir también los riesgos en el proyecto.

La utilización de instrumentos de mercado de capitales no sólo asegura mucha mayor transparencia, sino que permitiría darle mayor capacidad financiera al FTC, que podría, en el tiempo, negociar parte de los papeles que tiene, con mayor flexibilidad. Al mismo tiempo generaría incentivos al modernizar la estructura de capital de las empresas locales que quieran expandirse, lo que les permitiría aprovechar mejor las oportunidades que hoy brinda el flujo de ahorros nacionales e internacionales que se encuentran en Argentina.

c) *Creación de un Fondo de Garantías para PyMEs*

Debería crearse un Fondo de Garantías para PyMEs con un capital inicial de \$10 millones. El aporte de capital estaría a cargo del FTC, quien debería transferirlo por medio de un Fideicomiso a una sociedad que administre el Fondo de Garantías de PyMEs. Este Fondo analizaría proyectos nuevos o de ampliación y reconversión de PyMEs y les daría un aval para que puedan acceder al sistema financiero con mejores condiciones de plazo y tasas.

Estos fondos tienen un importante efecto multiplicador que puede llegar hasta 10. Es decir, que con un capital inicial de U\$S 10 millones se podrían avalar créditos en el sistema financiero por U\$S 100 millones. En la asignación de recursos se debería dar prioridad a las PyMEs que sean proveedoras o clientes de una red productiva. Como mecanismo de atracción de inversiones permitiría que una empresa mayor que se instale en la Provincia pueda contar con facilidades para obtener financiamiento para su red de proveedores.

Síntesis de asignación de fondos a los programas propuestos

En el siguiente cuadro se sintetiza la asignación de recursos del FTC a los cinco instrumentos que constituyen la propuesta de incentivos fiscales y financieros.

PROPUESTA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS DIFERENTES PROGRAMAS

INSTRUMENTOS	MONTO EN \$	INFLUENCIA S/LA INVERSIÓN
1. INCENTIVOS FISCALES		
1.1. Reembolso IVA para bienes de capital	30.000.000	220.000.000
1.2. Financiamiento de IVA para inversiones	30.000.000	142.000.000
2. INCENTIVOS FINANCIEROS		
2.1. Fondo de Inversión de Capital de Riesgo*	40.000.000	80.000.000
2.2. Préstamos directos**	50.000.000	166.000.000
2.3. Fondo de garantías***	10.000.000	100.000.000
TOTAL	160.000.000	708.000.000

Nota: * Se supone que cofinancia un 50% de la inversión total
 ** Se supone que cofinancia un 30% de la inversión total
 *** Se supone un efecto multiplicador de 10

Los fondos asignados a estos programas totalizan \$160 millones. Es decir, que no se utilizarían en su totalidad los \$216 millones del FTC en concepto de activos de disponibilidad inmediata más acciones de HINISA y ECOGAS.

Lo interesante es que con \$160 millones, correctamente asignados y administrados, se podría llegar a incidir en más de \$700 millones de inversión.

CAPÍTULO I

El diagnóstico

EL DIAGNÓSTICO

Desde hace algunos años la Argentina ha visto crecer fuertemente los flujos de inversión directa.

La inversión concretada y comprometida para el período 1994-2003 alcanza los U\$S 52.000 millones, según el relevamiento directo que realiza semestralmente INSTECA-Fundación Andina correspondiente a octubre de 1997. De este total, un 64% es atribuible a inversiones realizadas y el resto a inversiones comprometidas hasta el año 2003.

A nivel mundial Argentina ha sido el país que más incrementó los flujos de inversión extranjera directa recibidos durante el período 1990-1994, según datos del Banco Mundial. Lejos parecen estar los años donde malas políticas económicas generaron fugas de capitales por más de \$100.000 millones.

Sin embargo, este proceso no se ha vivido con igual intensidad en todo el país; más del 80% del flujo de inversión directa extranjera se ha concentrado en Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

En Mendoza no existen datos oficiales precisos. Un reciente informe del Ministerio de Economía de la Provincia presenta un relevamiento de inversiones para el período 1994-1997. Se trata de un esfuerzo que, desafortunadamente, adolece de importantes errores metodológicos y conceptuales que lo tornan poco confiable para comprender el proceso de IED en Mendoza.

En lo que existe consenso, es que las inversiones en la Provincia se han concentrado en pocos sectores con características particulares.

En el caso de la vitivinicultura, el esfuerzo iniciado desde 1987 para dar impulso a las exportaciones y mejorar la calidad de nuestros vinos, sumado a las ventajas comparativas a nivel internacional y los precios de la tierra menores a los de las zonas desarrolladas de Europa o Estados Unidos, han permitido captar importantes inversiones agrícolas y en modernización de bodegas.

En el sector servicios también se manifiesta un crecimiento de la inversión en áreas como el turismo, la construcción de viviendas o los centros comerciales, en las cuales hacía muchos años que no se invertía o que provienen de cambios en los hábitos de los consumidores a nivel nacional e internacional. Pero en ningún caso se percibe que la Provincia crezca a tasas mayores que el resto de los centros urbanos del país.

Los sectores que son la base de la región como la horticultura, fruticultura y sus respectivas industrias, sin embargo, no se encuentran en una situación de crecimiento explosivo ni mucho menos. Se trata de negocios que tienen alta rentabilidad si se utilizan tecnologías y escalas adecuadas pero que exigen largos períodos de recuperación del capital. En ellos es muy incipiente el interés por invertir ya sea por parte de empresarios locales o del exterior.

INSTECA ha difundido desde varios años en distintos estudios las excelentes perspectivas del aceite de oliva, el durazno para industria, la ciruela en fresco, la industria de los secaderos, algunas producciones industriales de tomate, la cebolla y el ajo y sus derivados, así como cultivos no tradicionales, la industria de la forestación y el sector de bienes de capital. Estudios del IEERAL de la Fundación Mediterránea también muestran perspectivas alentadoras para varios productos mendocinos.

Por otra parte, MERCOSUR es hoy la marca que atrae inversiones en todo el mundo y nuestra situación de pertenecer a él y ser los vecinos más próximos de Chile, en el corredor Mendoza-Valparaíso, deberían potenciar la capacidad para captar inversiones.

Pero la realidad es que en Mendoza el boom de las inversiones todavía no se produce.

1. Las causas

1.1. Causas externas a Mendoza

- a) El boom de IDE a nivel internacional, ha ido a grandes empresas y pocos sectores. La necesidad de ganar escala y competitividad ha llevado a que las inversiones directas se concentren en privatizaciones, negocios con menores períodos de recuperación del capital y en sectores y regiones “conocidos” por los inversores.
- b) La Promoción industrial y el Diferimiento Impositivo son una competencia desleal para la radicación de inversiones, al proveer fuertes rebajas en los costos operativos y otorgar financiamiento a tasa cero con un plazo de quince años, todo ello en el marco de laxos mecanismos de control.
- c) La competencia con otros países del MERCOSUR que proporcionan a inversores incentivos fiscales y financieros para la radicación. Como explicaremos en el capítulo siguiente, Brasil en particular tiene una muy activa política de incentivos y subsidios a la inversión tanto por parte del Gobierno Federal como de los Estados.

El resultado del estudio realizado por la revista especializada Corporate Location (ver anexo 7) es muy significativo:

“Las intenciones de inversión para los próximos tres años muestran un shock, un marcado cambio en el inversor extranjero desde Asia Pacífico a Latinoamérica. El ganador absoluto es Brasil. Este país sudamericano ha recibido mucho interés desde hace un par de años (se adelanta desde el segundo al primer lugar en la encuesta del año pasado) especialmente de fabricantes de automóviles y otros inversores ansiosos por proveer al bloque comercial MERCOSUR. Brasil domina las intenciones de inversión en Latinoamérica, probablemente debido al tamaño de su mercado y los amplios incentivos que otorga.

Su vecino, Argentina, el segundo mercado más grande del MERCOSUR y anteriormente una de las favoritas, ha perdido la batalla con Brasil en la atracción de inversiones extranjeras. Una razón puede ser que se rehúsa a ofrecer subsidios a inversores o puede ser simplemente debido al abrumador tamaño de Brasil. Argentina aparece en la encuesta perdiendo siete lugares para ubicarse en el número 11”.

En nuestra opinión estas dos causas, el mayor tamaño y los subsidios, son importantes pero no definitorias. Mendoza podría competir en la atracción de inversiones implementando políticas económicas modernas y efectivas.

- d) La estructura del sistema financiero en Argentina, con un alto grado de concentración y poco desarrollo de la banca regional, hace que en Mendoza no exista un mercado de capitales local fluido. Sólo algunas empresas han desarrollado capacidades para acceder a financiamiento de largo plazo a través de instrumentos financieros modernos.
- e) Mendoza es discriminada impositivamente por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos al recibir menos recursos coparticipados por habitante que San Juan, San Luis y La Rioja. Esta discriminación en contra de Mendoza hace que algunas de estas provincias puedan contar con alícuotas de impuestos locales menores, no por su mayor eficiencia y capacidad de administración sino a partir de esta mala distribución secundaria de los recursos coparticipables. Tampoco cuenta con las ventajas en reembolso a las exportaciones y costo de la energía de las zonas frutícolas del Alto Valle de Río Negro y Neuquén.

1.2. Causas internas

Pero la causa de que Mendoza esté quedando al margen de los flujos de inversión no debemos buscarla sólo fuera de la Provincia sino también adentro. En realidad, la política económica del Gobierno de Mendoza ha sido demasiado pasiva:

- a) **No ha trabajado eficazmente en la difusión de nuestras ventajas a nivel mundial.** Mendoza, entre otras cosas, debería destacar su localización privilegiada por pertenecer al MERCOSUR y ser la vecina más próxima a Chile en el corredor Buenos Aires-Mendoza-Valparaíso, sus ventajas comparativas excepcionales a nivel mundial para ciertos productos agrícola y agroindustriales, una mano de obra calificada, la existencia de varias universidades e institutos educativos y la alta calidad de vida que ofrece.

El caso reciente de la empresa brasileña de carrocías Marco Polo es ilustrativo sobre la importancia de las políticas de difusión. Seleccionó a Río Cuarto sin ningún sistema de promoción, porque, tal cual nos explicaron sus directivos: “Quería tener una salida directa al Pacífico para sacar sus exportaciones”. Cuando les consultamos por qué no habían seleccionado a Mendoza, que está 500 km más cerca del Pacífico que Río

Cuarto y cuenta con una industria metalúrgica importante, su respuesta fue aún más contundente: “*Nunca los tuvimos en cuenta, simplemente no se nos ocurrió*”.

- b) **Ha subutilizado los ahorros que tiene disponibles en tres fondos para promover inversiones.**

2. Los tres fondos

Nuestra Provincia, a pesar de contar con recursos extraordinarios por más de \$560 millones en el Fondo para la Transformación y el Crecimiento (FTC), aproximadamente \$2.000 millones en treinta años en el Fondo Fiduciario de Obras Públicas (FFOP) y créditos a cobrar por \$260 a \$350 millones en el Ente de Fondos Residuales (EFOR), no ha implementado hasta ahora incentivos fiscales ni financieros eficaces para competir de igual a igual con otras regiones del país y en el MERCOSUR por las inversiones y poner en valor nuevamente las ventajas competitivas de Mendoza (en el anexo 1 se muestran con detalle los datos del FTC y FFOP).

El Fondo para la Transformación y el Crecimiento

Respecto del Fondo para la Transformación y el Crecimiento (FTC) que será un elemento central de nuestra propuesta, queremos destacar lo importante que resulta la profesionalidad de sus equipos técnicos en el otorgamiento de los créditos, lo que ha llevado a tener altas tasas de cobrabilidad.

Sin embargo, la inadecuada administración política para preservar y distribuir los recursos del FTC es evidente, a lo que debe agregarse la mala experiencia histórica en la administración de los bancos provinciales.

Los resultados están a la vista: el FTC tiene activos totales por \$516 millones, de los cuales sólo \$131 son de disponibilidad absoluta e inmediata y \$141 millones son de disponibilidad media o relativa. Otros \$120 millones están asignados al sector público, de los cuales \$38 son para proyectos y casi \$80 han quedado indisponibles por el proceso de privatización de los bancos. En el rubro otros créditos se encuentran otros \$120 millones que en gran parte son créditos agropecuarios de origen político transferidos al Fondo (\$47 millones) y en otra proporción son los fondos que se tomaron para financiar al sector público en diciembre de 1995 (\$67 millones). “A cambio” de estos recursos en efectivo el Fondo para la Transformación y el Crecimiento recibió planes de pago de la Dirección de Rentas de la Provincia.

FONDO PARA LA TRANSFORMACIÓN Y EL CRECIMIENTO ESTADO DE DISPONIBILIDADES DE LOS RECURSOS AL 28/02/98

1. DISPONIBILIDAD ABSOLUTA O INMEDIATA			131.482.947
1.1. Efectivo	3.505.330		
1.2. Acciones YPF	94.246.105		
1.3. Otros	33.731.512		
2. DISPONIBILIDAD MEDIA (NO CORRIENTES)			105.436.547
2.1. Créditos netos al sector privado		19.623.541	
2.1.1. Créditos otorgados	30.109.721		
2.1.2. Crédito reembolsado	-10.486.180		
2.2. Acciones de ECOGAS e HINISA		85.463.963	
2.3. Adquisición de capital de riesgo		349.043	
3. DISPONIBILIDAD RELATIVA			38.160.000
4. CRÉDITOS AL SECTOR PÚBLICO			120.791.712
4.1. Préstamos proyectos públicos		38.497.318	
4.2. Indisponible en Ente Residual	78.282.894		
4.3. Otros	4.011.500		
5. OTROS CRÉDITOS			120.371.679
TOTAL ACTIVOS			516.242.880

En cuanto al apoyo efectivo dado a la inversión privada, del total de activos por \$516 millones, el FTC sólo ha otorgado créditos al sector privado mendocino por \$30 millones, menos del 6% del total¹. Como ya dijimos, sólo el 25% de los recursos totales son de disponibilidad inmediata, y de este porcentaje más del 70% está colocado en acciones de YPF. Es decir que, implícitamente, la principal política del FTC con sus recursos de disponibilidad inmediata es financiar la estructura de capital de YPF.

Con el objetivo de preservar sus recursos el FTC no presta capital de trabajo, no refinancia pasivos ni entrega fondos para proyectos sin capacidad de repago, lo que es realmente muy importante, sobre todo teniendo en cuenta las malas experiencias en los bancos oficiales.

Pero se podría estar dando una situación paradójica: dado que coloca sus disponibilidades en plazos fijos de bancos nacionales o internacionales o participa del capital de empresas nacionales como YPF, indirectamente podría estar fondeando a bancos o empresas que sí otorgan refinanciamientos o prestan para capital de trabajo y proyectos de baja rentabilidad, todo ello fuera de la Provincia.

Claramente no es óptimo prestar mal el dinero, pero tampoco es óptimo para los mendocinos dejarlo depositado en plazos fijos, que ni siquiera tienen un impacto en el ahorro provincial, o tener en nuestra cartera casi \$100 millones de una empresa como YPF. Mucho menos, obviamente, es financiar desequilibrios de caja del sector público.

La reciente propuesta del Gobierno de cancelar anticipadamente capital e intereses de la deuda pública, más que una ortodoxia económica, denota la inexistencia de una política de atracción de inversiones que utilice óptimamente estos recursos para generar empleo y crecimiento económico.

- ***El Fondo Fiduciario de Obras Públicas***

El Fondo Fiduciario de Obras Públicas (FFOP), por su parte, contará con un flujo de fondos en los próximos 30 años de aproximadamente \$2.000 millones que tienen un valor actual de \$956 millones. En los próximos dos años recibirá recursos líquidos por \$595 millones.

Este Fondo puede ser un instrumento formidable de atracción de inversiones y provisión de infraestructura, pero si no se define claramente que es un patrimonio autónomo que no debe financiar gastos corrientes, obras de mantenimiento, ni reemplazar las obligaciones de Presupuesto provincial, tiene el riesgo de correr la suerte de su antecesor.

En este caso, sí nos parecería recomendable utilizar \$100 millones para cancelar capital de la deuda pública (y no intereses) dada la compleja situación del mercado de capitales. Dos razones fundamentan esta opinión: la primera, es que seguramente los proyectos a financiar por el FFOP demorarán un tiempo importante en ser concretados y, la segunda, es que las privatizaciones realizadas recientemente han arrojado resultados superiores a los previstos en aproximadamente \$200 millones.

- ***El Ente de Fondos Residuales***

El Ente de Fondos Residuales (EFOR), finalmente, tiene en la actualidad más de U\$S 1.000 millones en créditos valuados a diciembre de 1995. Los distintos cálculos realizados para evaluar la posibilidad de cobro de estos créditos hacen que este monto varíe entre U\$S 260 millones y \$ 350 millones.

Existen unos 50.000 deudores en este Ente que están imposibilitados para acceder al crédito. Son, al decir de uno de los funcionarios del EFOR, “muertos civiles” en el sistema bancario. Una cantidad tan importante de deudores genera serias dificultades en la administración de la cartera porque resulta prácticamente imposible para el EFOR hacer el seguimiento de cada crédito y sus demandas judiciales correspondientes, cuando no, generar simplemente información confiable sobre cada uno de ellos. Las cobranzas hasta el momento, no han superado el 10% de la suma potencial que se podría alcanzar.

Roles poco claros

Claramente estamos lejos de aprovechar eficientemente los recursos que, bajo diferentes formas, son el ahorro acumulado de la sociedad mendocina. En la actualidad, los tres fondos no tienen misiones ni funciones claramente diferenciadas y muchas veces sus roles se confunden.

Por ejemplo, en la actualidad el FTC que -en nuestra opinión- debería apoyar inversiones privadas que generen empleos genuinos, tiene en su cartera casi \$40 millones en préstamos al Gobierno para proyectos públicos², muchos de los

¹ La información al 30/5/98 muestra que este porcentaje habría subido levemente al 6,9%.

² La información al 30/5/98 muestra que el total de créditos al sector público habría ascendido a \$45 millones.

cuales debieron ser financiados con el presupuesto de la Provincia. Como ya mencionamos, y en el mismo sentido, no nos parece adecuado utilizar recursos de disponibilidad inmediata para cancelar capital e intereses de la deuda pública.

Respecto del Fondo Fiduciario de Obras Públicas, no debería hacerse cargo de toda la obra pública del Gobierno de Mendoza, pues el Presupuesto provincial debería tener partidas destinadas a este fin.

Antes de la Convertibilidad, cuando el Presupuesto provincial era de aproximadamente 500 millones, los gastos de capital representaban casi el 20% del total. Hoy, con un presupuesto sustancialmente más grande, \$1190 millones, tan sólo el 9% es destinado a gastos de capital, mientras que el resto se lo llevan los gastos corrientes. Es decir, la Provincia gasta más, invierte menos, y, además, se utilizan ahorros para hacer obras públicas cuando en realidad muchas de ellas debieran financiarse con el Presupuesto.

Las relaciones financieras entre ambos fondos tampoco son claras. En 1998 el Fondo para la Transformación y el Crecimiento le adelantará \$70 millones al Fondo Fiduciario de Obras Públicas para concretar el plan de obras de 1998, pero la ley no establece con claridad cómo y con qué tasas de interés lo devolverá. Por otra parte, se ha propuesto que el Fondo para la Transformación y el Crecimiento sea el administrador del fideicomiso del Fondo Fiduciario de Obras Públicas, complicando aún más esta relación. Este tipo de prácticas deberían ser evitadas.

Creemos que los problemas que ha tenido el Fondo para la Transformación y el Crecimiento en el pasado para mantener sus recursos al margen de las necesidades del Estado lo hacen poco adecuado institucionalmente para cumplir esta función, más allá de la idoneidad y profesionalidad de sus líneas técnicas.

3. La propuesta

En definitiva, Mendoza ha captado inversiones por debajo de sus posibilidades a pesar de tener varios sectores con alta rentabilidad potencial.

Como explicaremos en el Capítulo III, para revertir esta situación se debe diseñar un sistema integral de promoción de inversiones que tenga en cuenta una realidad regional en la que las provincias vecinas y los países del MERCOSUR utilizan incentivos fiscales y financieros, y donde a nivel mundial y regional todavía no existen normas precisas que puedan controlar y armonizar esta situación.

Para ello debe aprovechar los ahorros disponibles y diseñar incentivos fiscales, financieros, de provisión de infraestructura y mecanismos de difusión que permitan a Mendoza competir de igual a igual con las otras provincias y regiones en la Argentina y el MERCOSUR.

CAPÍTULO II

El marco internacional y los incentivos en Brasil

EL MARCO INTERNACIONAL Y LOS INCENTIVOS EN BRASIL

1. Marco internacional

La inversión extranjera directa (IED) se ha convertido en un tema muy debatido internacionalmente. Una de las razones es el aumento espectacular de los flujos de inversión entre 1985 y 1995 que pasaron de unos US\$ 60.000 millones a US\$ 315.000 millones anuales y el consiguiente aumento de su importancia relativa como fuente de capitales de inversión en varios países. Para 1996 este flujo de inversión extranjera directa ascendió a los US\$ 380.000 millones.

Por otra parte, la atención que ha acaparado la IED también forma parte de un interés más amplio por las fuerzas que impulsan la actual integración de la economía mundial. La IED también se considera importante no sólo como fuente de capitales sino también de nueva tecnología, de conocimientos en materia de organización y gestión, así como de redes de comercialización.

La creciente importancia de la IED junto a la ausencia de normas multilaterales vinculantes aplicables a las políticas nacionales en materia de inversiones extranjeras directas han provocado una suerte de proliferación de incentivos a la inversión, particularmente en Brasil. La mayoría de los países se esfuerzan por conseguir inversiones extranjeras directas recurriendo a instrumentos directos -como son las exenciones impositivas o financiamiento de la compra de bienes de capital, donaciones de terrenos y predios para la instalación de las empresas- y a instrumentos que implícitamente terminan mejorando las condiciones de rentabilidad de los proyectos de inversión, como son la prefinanciación/reintegros por exportaciones, financiamiento de las deudas impositivas que se generen con el Estado, etc.

El tema de los incentivos a la inversión recién comienza a ser tratado como una materia específica en la normativa internacional (ver anexo 2).

La experiencia indica, a través de los acuerdos bilaterales y regionales de inversión, que los gobiernos se muestran reacios a limitar los incentivos a la inversión. Al presente se está negociando en el marco de la OECD el *Multilateral Agreement on Investment* (MAI) destinado a generar un marco global con altos estándares de liberalización y protección de inversiones. Respecto a los incentivos a la inversión, no existe consenso entre los países para incluir normas que los limiten. Lo más que los gobiernos han hecho hasta ahora ha sido incluir ciertas disposiciones en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias prohíbe los incentivos a la inversión bajo la forma de subsidios para producir bienes que se exportarán, provocando de este modo una “distorsión” en la corriente comercial. Pero en la práctica resulta muy difícil probar en qué medida los incentivos a la inversión afectan los flujos comerciales. Esto se debe sencillamente a que el otorgamiento del estímulo a la inversión precede a la producción y exportación -generalmente con una diferencia importante de tiempo-.

Por lo señalado ***el contexto internacional evidencia una fuerte competencia entre los países y regiones en desarrollo para captar inversiones a través de incentivos, y la carencia de una normativa que ordene, armonice y limite su uso.***

De acuerdo con lo establecido por la Organización Mundial de Comercio, los incentivos a las inversiones se pueden clasificar en:

- *Incentivos Financieros*, que entrañan el suministro directo de fondos al inversor extranjero por el gobierno receptor, por ejemplo en forma de incentivos a la inversión o créditos subvencionados.
- *Incentivos Fiscales*, destinados a reducir la carga impositiva global para un inversor extranjero. Pertenecen a esta categoría disposiciones tales como la franquicia tributaria, y las exenciones de los derechos de importación aplicables a las materias primas, insumos intermedios y bienes de capital.
- *Incentivos Indirectos*, cuya finalidad es aumentar la ventaja para el inversor en varias formas indirectas. Por ejemplo, el gobierno puede proporcionar predios y una determinada infraestructura a precios inferiores a los del comercio. O bien puede conceder una posición privilegiada en el mercado, en forma de acceso preferencial

a contratos del Estado, una posición de monopolio, un cierre del mercado a nuevas entradas, la protección contra la competencia de las importaciones, o un trato legislativo especial.

2. Incentivos a la inversión en Brasil

Una rápida recorrida por los incentivos que ofrece Brasil para la radicación de inversiones no sólo nos permitirá conocer las ventajas fiscales y financieras que ofrece, sino que nos brindará una visión del escenario en el cual nuestra Provincia debe competir con su socio del Mercosur de igual a igual por la atracción de capitales.

El sistema tributario brasileño difiere del argentino en distintos aspectos, entre los cuales se destaca una mayor importancia de los tributos que se encuentran en manos de los gobiernos estatales.

Este alto grado de autonomía fiscal que poseen los Estados brasileños ha dado lugar a diversos programas de promoción industrial, que están teniendo enorme gravitación en las decisiones de inversión entre Argentina y Brasil y aun dentro del propio territorio brasileño. Es decir, el diferente esquema tributario posibilita un esquema de incentivos a la inversión distinto del que existe en Argentina (los incentivos a la inversión de Argentina se pueden consultar en el anexo 5).

El centro del sistema de promoción estatal es también la desgravación fiscal, en particular del ICMS. Este tributo, que es una especie de impuesto al valor agregado, funciona con un sistema similar de débitos y créditos fiscales y grava la circulación de bienes tanto importados como de producción nacional, así como el transporte interestadual, intermunicipal y las comunicaciones. La tasa del impuesto varía entre el 17% y el 25%, dependiendo del Estado y del tipo de bien.

En cambio, en lo que hace a los incentivos federales existe similitud con los aplicados en Argentina ya que están:

- centrados en incentivos de carácter sectorial (automotriz, industria informática y electrónica);
- direccionados a lugares geográficos específicos (Zona Franca de Manaus);
- direccionados a segmentos de empresas específicos (PyMEs - SEBRAE);
- y hasta comparten la misma esencia ya que actúan fundamentalmente no a través de subsidios (salvo el SEBRAE) sino a través de una "renuncia fiscal" (impuestos que se dejan de percibir) que hace el Estado.

2.1. Incentivos Federales

2.1.1. Incentivos fiscales federales

Los incentivos fiscales federales en 1997 alcanzaron R\$ 17.000 millones representando aproximadamente el 2,2% del producto bruto interno. Para 1998 según datos de la Secretaría de Hacienda, esta masa de recursos alcanzaría los R\$ 19.400 millones, lo que significa un crecimiento del orden del 12%. Estos incentivos son impuestos y contribuciones que el Estado Federal deja de percibir, es decir, constituyen una "renuncia fiscal".

En el cuadro se puede observar cómo se distribuyen estos recursos en función del destino de los mismos.

PRINCIPALES EXENCIONES TRIBUTARIAS 1998*

Modalidad	Valor (Mill. de R\$)	Part. %	Valor (Mill. de US\$)
Rendimiento exentos y no tributables IRPF	4.249	24,6	4.774
Deducciones mensuales del rendimiento tributable del IRPF	2.894	16,8	3.252
Zona franca de Manaus y Amazonia Occ.	2.512	14,5	2.822
Desarrollo regional	2.199	12,7	2.471
Microempresas y pequeñas	1.290	7,5	1.449
Sector automotriz	940	5,4	1.056
Bagagem	801	4,6	900
Informática	480	2,8	539
Beneficios para trabajador	171	1,0	192
PDT/PDTA/PBQB	165	1,0	185
Lojas francas	149	0,9	167
Máquinas y equipos	92	0,5	103
Audiovisual	72	0,4	81
Pronac	53	0,3	60
Otros	1.205	7,0	1.354
Total	17.272	100	19.407

Fuente: Gazeta Mercantil en base a Receita Federal.

* Antes del paquete de reforma fiscal de 11/12.

Como se podrá apreciar, **cerca del 40% de los recursos se vincula con desgravaciones en el Impuesto a la Renta sobre las Personas Físicas, mientras que el 45% se relaciona con actividades productivas específicas para una región o para un sector productivo en particular.** Tal es el caso, entre otros, de la renuncia fiscal que demanda el Régimen Automotriz Brasileño (5,4%, la Zona Franca de Manaus (14,5%) o los Programas de Desarrollo Regional (12,7%), entre los que figuran los recursos que son asignados al desarrollo del nordeste así como los recursos asignados al desarrollo de las PyMEs y de las microempresas (7,5%).

A su vez, la distribución regional de las principales exenciones ofrece como particularidad una concentración en la región del **Sudeste** (44% de la renuncia fiscal), seguido por los Estado del **Norte** (26,3%).

PRINCIPALES EXENCIONES TRIBUTARIAS 1998* DISTRIBUCIÓN REGIONAL

Región	Mill. de R\$)	Participación %
Sudeste	7.600	44,4
Norte	4.500	26,3
Nordeste	2.300	13,5
Sur	2.100	12,3
Centro-Oeste	600	3,5
Total	17.100	100

Fuente: Gazeta Mercantil en base a Receita Federal.

* Antes del paquete de reforma fiscal de 11/12.

Este esquema de recursos es producto de la convivencia de viejas promociones sectoriales -como el caso de la industria electrónica e informática- con nuevas promociones sectoriales -como en el caso del régimen automotriz-, y con nuevas

líneas directrices en materia de política industrial más adecuadas al cambio de escenario macroeconómico que se produjo a partir del Plan Real.

El giro de la política industrial brasileña, que se produce a partir de los años 90, tuvo como objetivo crear las condiciones para que las empresas pasen de una estrategia nítidamente defensiva de reestructuración a una etapa ofensiva centrada en el crecimiento de la capacidad productiva y la innovación tecnológica. Reflejo de estas nuevas líneas directrices son los programas orientados a mejorar la calidad y la productividad tales como el **Programa de Desarrollo Tecnológico Industrial** (PDTI) y el **Programa de Calidad y Productividad** (PBQP). (Para más detalle ver anexo 4).

El único régimen significativo, por su importancia fiscal, creado recientemente (1995) ha sido el **Régimen Automotriz**, como forma de compensar el desvío de inversiones que estaba aconteciendo dentro del Mercosur a favor de la Argentina. Los incentivos que plantea este régimen son similares a los que contiene el Régimen Automotriz Argentino (balanza comercial compensada), aunque en el caso del brasileño es más abarcativo, ya que incluye, además de vehículos y autopartes, la fabricación de tractores, maquinaria agrícola y carrocerías, y contiene criterios de medición de los requisitos de origen más estrictos.

En lo que hace a la **promoción sectorial de la industria informática y electrónica** tiene un nuevo marco normativo: comprende regímenes preferenciales en materia de compras gubernamentales, la protección respecto de las importaciones extrabloque y la posibilidad de importar con aranceles mínimos las partes y componentes no producidos localmente.

Dentro de la política de promoción de exportaciones brasileña, merece una especial atención la **Ley Kandir** que establece la desgravación del Impuesto a la Circulación de Mercaderías (ICMS) en la adquisición de insumos, materias primas y bienes de capital destinados a la elaboración de bienes a ser exportados.

En lo que hace al **Régimen de la Zona Franca de Manaus**, a pesar de lo que fue anunciado en el paquete de Reforma Fiscal, hasta ahora no ha tenido una importante alteración de los beneficios impositivos vigentes. En este punto es importante remarcar que, mientras Argentina tiene suspendida la aprobación de nuevas promociones en Tierra del Fuego, en Manaus continúa la aprobación de nuevos proyectos.

Un incentivo importante recientemente reinstalado es el **Régimen de extratarifarios para la importación de bienes de capital** por el que se paga exclusivamente un arancel del 5% en lugar del 17%.

2.1.2. Incentivos financieros federales

El **Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social** (BNDES) es el agente más importante en lo que hace a los incentivos financieros para la radicación de inversiones y es la herramienta más poderosa de la política industrial brasileña.

El activismo del BNDES se ve reflejado especialmente en lo que atañe al financiamiento de largo plazo para proyectos de inversión, sobre todo los vinculados con nuevas radicaciones en sectores con tecnología de punta. Entre 1993 y 1997 el monto de financiamiento otorgado por el Banco pasó de U\$S 3.200 millones a U\$S 16.400 millones.

Los proyectos vinculados a los sectores de la **industria informática, electrónica y de telecomunicaciones tienen carácter prioritario**. Ejemplo de lo señalado es el financiamiento que ha sido otorgado a las empresas:

- Ericsson y Lucent: para la fabricación de estaciones de radio por R\$ 16,4 millones y R\$ 17 millones respectivamente;
- Androw para la fabricación de antenas de radio por R\$ 8 millones;
- Bargoa: para la fabricación de conectores y otros componentes de uso en telecomunicaciones por R\$ 10 millones;
- Splice: para la fabricación de equipos de transmisión y teléfonos públicos con tarjeta magnética.

También el BNDES prioriza el **financiamiento blando para la radicación de inversiones automotrices** por U\$S 2.000 millones. Tal es el caso del financiamiento otorgado a Peugeot y Mercedes-Benz (por U\$S 300 millones) y los U\$S 500 millones otorgados a 26 empresas autopartistas.

El BNDES interviene a través de los programas FINAME y FINAMEX dentro del marco de la política de promoción de las exportaciones.

El **FINAMEX prefinancia y financia en su totalidad las exportaciones** a tasas internacionales de **productos manufacturados** (con excepción de jugo de naranja, minerales y celulosa) y de **bienes de capital**. En 1997 se asignaron a esta línea R\$ 1.000 millones, cifra que se duplicará para 1998.

El FINAMEX pasará a administrar, a partir del año que viene, parte del **Programa de Crédito a las Exportaciones** (PROEX) del Banco do Brasil, lo que generará mayor agilidad en el acceso al programa, ya que el manejo directo evitará que las operaciones deban ser sometidas al Comité de Crédito a la Exportación (CECEX) que retarda las aprobaciones de las mismas.

Dentro de esta política de financiamiento a las exportaciones, se destacan las operaciones de **adelantamiento de contratos de cambio** cuya finalidad es equiparar los costos financieros del mercado interno a los costos financieros del mercado internacional y la creación de un **Fondo de Aval para PyMEs** con el objeto de remover las dificultades que tienen las PyMEs para el acceso al crédito por no poder contar con garantías adecuadas.

2.2. Incentivos estaduais

La mayor parte de los incentivos que los Gobiernos Estaduales ofrecen a los inversores se focalizan en la exención del Impuesto a la Circulación de Mercaderías (ICMS) -cuyas alícuotas varían entre 17% y 25%- así como en la financiación ventajosa de otra porción de este impuesto, que puede ser del 25% al 100%, con plazos que pueden extenderse hasta los 15 años, con o sin pagos de intereses.

El abanico es enorme y varía según sea el Estado brasileño que se elija para y invertir. Por citar algunos ejemplos:

- Mientras el Estado de Paranaíba financia entre el 60% y el 100% del ICMS por un plazo de hasta 15 años, el Estado de Piauí financia el 100% del ICMS durante los primeros 7 años de duración del proyecto.
- En el Estado de Ceará no se pagan intereses; en el Estado de Rio Grande do Norte se paga un interés del 3% anual, mientras que en el Estado de Goiás se paga una tasa del 2,5% anual más corrección monetaria.

En algunos casos el esquema varía:

1. Según el sitio en donde se localice el proyecto de inversión dentro de cada Estado. Tal es el caso del Estado de Paraná, cuyo porcentaje de financiamiento varía en función de la localización de la inversión entre 50% y 80%.
2. Según el monto de la inversión. Un ejemplo es en el Estado de Paraná, donde el financiamiento puede alcanzar el 100% si la inversión supera los U\$S 50 millones.

Este mecanismo de promoción a través del ICMS, en algunos Estados es **complementado con herramientas financieras**. Es el ejemplo del Estado de Sergipe, el cual ofrece *participar accionariamente en nuevos emprendimientos* con hasta el 30% de las inversiones fijas.

El Estado de Espírito Santo ofrece apoyo financiero mediante *suscripción de debentures* por un monto variable entre el 25% y el 75% del proyecto, con un período de repago de 8 años y una tasa de interés anual del 4% más una corrección monetaria equivalente a la tasa de retorno.

El *Programa PROIM* del Estado de Mina Gerais financia empresas que propicien evolución tecnológica, mejora de la calidad, aumento de la productividad e integración del parque industrial minero. Se financia hasta el 80% del valor total de las inversiones fijas o mixtas, el período de repago es de hasta 5 años con 3 de gracia, los intereses son entre 6% y 12% anual.

En el caso de los Gobiernos Estaduales del Nordeste, proveen además de la infraestructura necesaria para la radicación de las nuevas plantas: terrenos, infraestructura de caminos, agua, energía y comunicaciones.

A los incentivos que otorgan los propios Estados debe adicionárseles los incentivos de carácter regional aplicados a los Estados del Nordeste. Estos son el **SUDENE** (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste) y el **FINOR** (Fondo de Inversiones del Nordeste).

La principal atracción de **SUDENE** es la **exención por 8 años del Impuesto a la Renta (IR) sobre los resultados operativos de la industria**. Mientras que **FINOR** es un *fondo de inversión* en el cual pueden participar las empresas de otras regiones del país por hasta el 50% de lo que pagan en concepto de Impuesto a la Renta o directamente participar de proyectos de inversión a ser financiados por este fondo.

2.3. El caso de la General Motors

La empresa General Motors (GM) firmó un acuerdo con el Estado de Rio Grande do Sul para instalar dentro de ese territorio una nueva planta para fabricar automóviles. Este constituye un ejemplo de los cuantiosos y secretos acuerdos que han realizado los Estados brasileños en el sector automotriz. El acuerdo con la GM fue confidencial, hasta que fue presentado por el Gobernador Antonio Britto al Poder Legislativo.

La fábrica se instalará en el Municipio de Gravataí y comenzará a funcionar en 1999. El plan de promoción se prolonga hasta el año 2036. el Estado aporta como incentivos para la instalación:

- El terraplenaje y la urbanización del terreno que ocupará la fábrica.
- Mejorar las rutas de acceso al complejo industrial.
- Construir o modernizar una terminal marítima completa para GM, en un área próxima a Río Grande.
- Construir una terminal fluvial completa de uso preferencial para GM en Porto Alegre.
- Tratamiento de los residuos sólidos de la planta.
- Instalar conductos para efluentes sanitarios e industriales.
- Garantizar abastecimiento preferencial de energía eléctrica y telefonía por fibra óptica.
- Instalar una conexión de gas natural hasta el complejo.
- Compensar a GM de cualquier alteración en la legislación tributaria estadual o federal.
- Financiar todo el ICMS para adquisición de bienes de capital importados o nacionales.

También se financia el 35% de la inversión para la instalación de los proveedores de la fábrica, unas 20 empresas. Tanto GM como sus proveedores deberán devolver el préstamo en 10 años, con 5 de gracia con una tasa fija de 6% anual.

El compromiso prevé también financiamiento del capital de trabajo por *el Fondo de Fomento Automotivo* (Fomentar) durante los 15 primeros años, con repago en 12 años con 10 de gracia.

La empresa estima en R\$ 335 millones el costo de la planta. El Estado ya otorgó un préstamo global a GM por R\$ 253 millones y prevé otros R\$ 265 millones para los proveedores que se instalarán en el mismo complejo industrial.

Miembros de la oposición consideran que el monto de los incentivos entre financiamiento y pérdida fiscal es de R\$ 600 millones.

3. Conclusiones

El contexto internacional evidencia una fuerte competencia entre los países y regiones en desarrollo por captar inversiones a través de incentivos, y la carencia de una normativa que ordene, armonice y limite su uso.

La mayoría de los países se esfuerzan por conseguir inversiones extranjeras directas recurriendo a instrumentos directos -como son las exenciones impositivas o el financiamiento de la compra de bienes de capital, donaciones de terrenos y predios para la instalación de empresas- y a instrumentos que implícitamente terminan mejorando las condiciones de rentabilidad de los proyectos de inversión como son la prefinanciación/reintegros por exportaciones, financiamiento de las deudas impositivas que se generen con el Estado, y otras.

Del análisis del mapa de incentivos en Brasil se desprende que, a diferencia de lo que acontece en Argentina, los mecanismos de incentivos a la inversión depende mucho más de la iniciativa de los Estados que del Gobierno Federal.

Los incentivos a la inversión del Gobierno Federal están mucho más direccionados a sectores productivos específicos (automotriz e informática), a determinadas regiones (Nordeste), a ciertos enclaves productivos, tal es el caso de la Zona Franca de Manaus, a ayudar al desenvolvimiento de las PyMEs y a propender la mejora en la calidad y productividad de las empresas.

Los incentivos financieros están centrados fundamentalmente en el BNDES que dispuso en 1997 de U\$S 16.400 millones, cifra sustancialmente mayor a los U\$S 3.200 millones con que contó en 1993. Están dirigidos fundamentalmente a la industria de la informática, electrónica, telecomunicaciones, y al sector automotriz.

Existe también otro organismo importante, el FINAMEX, que prefinancia y financia exportaciones de productos manufacturados y bienes de capital. Este año contará con R\$ 2.000 millones.

Los incentivos de los gobiernos estaduales están centrados fundamentalmente en la financiación o desgravación del ICMS, existiendo una amplia variedad de ofertas. A nivel regional, en el Nordeste de Brasil, existen dos tipos de incentivos: exenciones del impuesto a la renta y la posibilidad de participar en un fondo de inversión (FINOR).

Esta creciente y desordenada oferta de incentivos a todo nivel es de tal magnitud, que se encuentra en el Senado una Enmienda Constitucional que deberá ser votada próximamente, por la cual se transfieren del Consejo Nacional de Política de Hacienda (CONFAZ) al Senado las facultades de fijar los límites en que los gobiernos estaduales pueden negociar beneficios fiscales a los efectos de captar inversiones. El objetivo de la enmienda no es eliminar los incentivos a la inversión ni que desaparezca la diferenciación regional, sino acotar algunos casos extremos de otorgamiento de incentivos fiscales.

La prolífica política de incentivos a la inversión en el socio mayor del Mercosur no va a detenerse. Está generando distorsiones en la asignación de recursos debido a que modifica “artificialmente” las condiciones de rentabilidad de los proyectos de inversión que se acercan atraídos por el acceso a un mercado de 200 millones de habitantes, y provoca ganancias espurias de competitividad en sectores productivos.

El contexto internacional, a su vez, evidencia una fuerte competencia entre los países y regiones en desarrollo por captar inversiones a través de incentivos, y la carencia de una normativa que ordene, armonice y limite su uso.

Esta es la realidad a la cual Mendoza debe enfrentarse. El campo de juego para la atracción de inversiones está claramente desnivelado.

CAPÍTULO III

La propuesta

LA PROPUESTA

Como se explicó en el Capítulo II, la carencia de normas internacionales y regionales que limiten los incentivos a la inversión hace que hoy exista una durísima competencia, en la cual se utilizan todo tipo de incentivos e incluso a veces, se producen “guerras” de beneficios entre distintas regiones para quedarse con la radicación de una determinada planta industrial.

En este sentido la política económica de Mendoza ha sido hasta ahora demasiado pasiva.

La existencia de una “marca” reconocida mundialmente como MERCOSUR, el medio ambiente propicio para los negocios que provee Argentina desde 1991 y nuestras propias ventajas comparativas, de localización y de disponibilidad de recursos humanos, han demostrado no ser suficientes para atraer masivamente inversiones frente a lo que ofrecen otras regiones del mundo.

La Provincia no debe esperar que las inversiones lleguen solas. Es urgente contar con una política de atracción de inversiones.

- Por un lado, porque debemos aprovechar plenamente los próximos cinco años que, según importantes expertos internacionales, serán los de mayor atracción de la “marca” MERCOSUR. Por lo menos hasta que nuestros competidores a nivel mundial como el Este Europeo, la India y la China terminen de consolidar economías de mercado con seguridad jurídica para la actividad empresarial.
- Por otro lado, porque la sociedad mendocina cuenta con recursos extraordinarios que ha decidido utilizar para promover el crecimiento económico, pero que hasta el momento lo ha hecho muy ineficazmente. Menos del 6% de los activos del Fondo para la Transformación y el Crecimiento se han utilizado para préstamos al sector privado.

En consecuencia, **la Provincia debe rápidamente utilizar un conjunto tal de incentivos fiscales, financieros y de provisión de infraestructura, entre otros, que nos permitan competir de igual a igual con las otras provincias y Estados del MERCOSUR y Latinoamérica en la captación de inversiones.**

Una restricción importante para la implementación de políticas promocionales es el aumento del gasto público del orden de 550 millones en 1991 a más de aproximadamente \$1.200 millones en 1998 -medidos en pesos convertibles- y el creciente endeudamiento público. Ambos hacen que Mendoza no tenga la posibilidad de aumentar el gasto corriente en políticas de promoción, hasta tanto se concrete una eficiente reforma del Estado.

Sin embargo, como ya explicamos en el Capítulo I, cuenta con tres fuentes de recursos fundamentales que le permitirían desarrollar una política activa de promoción y atracción de inversiones: el Fondo para la Transformación y el Crecimiento, el Fondo Fiduciario de Obras Públicas y el Ente de Fondos Residuales.

LA PROPUESTA

La propuesta contiene cinco instrumentos:

- 1. Ordenar el uso de los tres Fondos.**
- 2. Crear un medio ambiente propicio para los negocios.**
- 3. Difundir a Mendoza en el mundo, como un lugar de inversiones.**
- 4. Otorgar incentivos fiscales**
 - a. Reembolso del IVA en bienes de capital**
 - b. Financiamiento de IVA en inversiones**
 - c. Estabilidad fiscal.**
- 5. Otorgar incentivos financieros**
 - a. Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo**
 - b. Préstamos directos preferentemente a través de ONs.**
 - c. Fondo de Garantías para PyMEs.**

Antes de desarrollar en detalle las cinco propuestas, es importante destacar que Mendoza debería ejercer, dentro de sus posibilidades, toda la presión posible para que dentro del MERCOSUR se armonice, pero por sobre todo, se **limite** el uso de incentivos fiscales y financieros a la inversión.

Nuestra situación frente a los Estados brasileños es asimétrica dado que tenemos menor tamaño, muchos menos recursos fiscales propios, y menos apoyo del Gobierno central. Lo óptimo para Mendoza sería conseguir que los incentivos se limitaran por medio de una normativa del MERCOSUR adecuada. No obstante, es claro que no podemos esperar hasta que esto suceda.

PRIMER PROPUESTA

ORDENAMIENTO DE LOS TRES FONDOS

Nuestra propuesta parte de la idea de utilizar eficientemente los recursos existentes en los tres fondos, diferenciando sus roles y clarificando las relaciones financieras entre ellos.

- a) En nuestra opinión, el Fondo para la Transformación y el Crecimiento (FTC) deberá dedicarse exclusivamente a promocionar inversiones privadas.**

Los \$131 millones de disponibilidad inmediata que tiene el Fondo más los \$85 millones en acciones HINISA y ECOGAS, \$216 millones en total, representan el fondeo básico para poner en marcha los nuevos instrumentos que proponemos.

Estos recursos no deberían estar destinados a financiar las necesidades del Gobierno, aun cuando sean para realizar obras públicas o gastos prioritarios. Tampoco existen motivos válidos para que el FTC sea administrador fiduciario del Fondo de Obras Públicas creado por la Ley de Transformación de EMSE. Creemos que es institucional y organizativamente poco recomendable. En caso de que este último requiera créditos puente hasta concretar los ingresos de las privatizaciones, los podría obtener del sector bancario privado.

Además, nos parece conveniente que los recursos de este fondo sean utilizados para cancelar deuda pública. Es evidente que una cantidad importante de recursos ociosos del FTC pueden inducir a pensar que resulte conveniente para la Provincia cancelar anticipadamente deuda pública. Sin embargo, el uso de los instrumentos que proponemos tendrán un impacto productivo importante, haciendo que los recursos dejen de estar ociosos y sean colocados en usos más convenientes y con mayor capacidad de generar empleos.

- b) El Ente de Fondos Residuales (EFOR) debería solucionar rápidamente el problema de 50.000 deudores como un prerrequisito para iniciar en Mendoza una nueva política de inversiones.**

El Consejo Empresario Mendocino, en marzo de 1997, señaló: "Es fundamental cobrar la mayor cantidad dentro de lo justo y posible. Debido a que la revisión de las casi 80.000 operaciones se torna excesivamente engorrosa, inoportuna y

muy costosa y al fuerte cuestionamiento de los montos deudores determinados, el mecanismo de la quita del 30% nos parece oportuno para cobrar a la mayor brevedad posible”.

“Nuestro análisis cualitativo y cuantitativo nos demuestra que en los primeros quinientos mayores deudores se concentra más de la mitad del total de créditos por cobrar (cerca de cuatrocientos millones de pesos). Con el objeto de cobrar a la mayor brevedad posible y evitar problemas de determinación del monto de la deuda, quizás debiera recalcularse la misma para estos primeros quinientos deudores carpeta por carpeta”. Esta última recomendación no fue tenida en cuenta. De haberlo hecho muy probablemente el nivel de cobrabilidad hubiera sido mayor.

En la actualidad, el bajo nivel de cobranzas sobre los \$260 a \$350 millones potenciales demuestra que los resultados de la gestión han sido limitados. El anuncio de la privatización de la gestión de cobranzas es un avance. Una solución más definitiva para otorgar eficiencia al EFOR sería crear un Fideicomiso que sea administrado por entidades privadas especializadas, dotándolas de una alta flexibilidad para hacer transacciones en cada caso particular, incluyendo mayores quitas, capitalizaciones de deuda y otras operaciones.

El espíritu de la ley de quiebras que prioriza la subsistencia de la empresa en marcha y la experiencia realizada en capitalización de deudas por el Ministerio de Economía de la Nación con el Decreto 585/94, que permitió el salvataje del ingenio Tabacal y de la petroquímica Indupa, deberían ser evaluadas y tenidas en cuenta.

e) El Fondo Fiduciario de Obras Públicas debería mantener sus recursos al margen de las necesidades financieras del Estado Provincial y convertirse en un instrumento clave para proveer infraestructura para el desarrollo y atraer capitales privados.

El Fondo Fiduciario de Obras Públicas (FFOP) ha nombrado como administrador al Fondo para la Transformación y el Crecimiento. Creemos que sólo debería ser una solución transitoria hasta que se seleccione un administrador fiduciario privado. Como ya dijimos en el Capítulo I, los problemas que tuvo el Fondo para la Transformación y el Crecimiento para mantener sus recursos al margen de las necesidades financieras del Estado, lo tornan institucionalmente poco adecuado para preservar estos recursos extraordinarios.

Para asegurar un uso eficiente de los fondos, el administrador del Fondo Fiduciario de Obras Públicas debería establecer con claridad que no destinará recursos a:

- gastos corrientes, de manera directa o indirecta
- obras de mantenimiento
- emprendimientos sin rentabilidad económico-social
- cancelación de deuda pública, excepto que una situación financiera internacional adversa complique la colocación de nuevos bonos por parte de la Provincia (como puede ser el caso de los \$90 millones que vencen en 1998), y aún en este caso, siempre que los intereses se estén pagando con recursos corrientes y se asegure que los servicios de la deuda que se ahorren no se traducirán en mayores gastos corrientes.

Para que los recursos del Fondo Fiduciario no estén ociosos o colocados en inversiones transitorias el menor tiempo posible, es indispensable que el Gobierno mejore fuertemente su capacidad para seleccionar y ejecutar rápida y eficientemente proyectos de inversión pública.

Por otra parte, debería priorizar obras por concesión, conocidas como proyectos B.O.T. (built, operate and transfer) que, al estilo de lo que se hizo con Potrerillos, permitan convocar capitales privados que asuman una parte del riesgo y obtengan su retribución de los beneficios del propio proyecto. El FFOP se podría convertir así, no sólo en un instrumento clave para proveer infraestructura para el crecimiento, sino también para atraer inversiones privadas.

SEGUNDA PROPUESTA

CREACIÓN DE UN MEDIO AMBIENTE PROPICIO PARA LOS NEGOCIOS

El estudio realizado por la revista Corporate Location, mencionado en el Capítulo I, publica también un ranking sobre factores relevantes que inciden en la decisión de invertir en otro país. La variable más importante es el acceso a mayores bloques comerciales, y la segunda es la actitud de los gobiernos. Esto revela la importancia que asume para un inversor que el propio gobierno muestre un interés por la radicación de inversiones y una atención dedicada a quien está dispuesto a colocar sus capitales en la Provincia. Muchos empresarios consultados califican todavía como deficiente, en este aspecto, la política del Gobierno provincial.

Los resultados ponen en cuarto lugar, después de los incentivos fiscales, la capacitación de la mano de obra. También resultan importantes los caminos, las telecomunicaciones, el costo de la energía, comunicaciones aéreas, marítimas y férreas, entre otras.

¿Por qué las empresas deciden invertir en otros países?

FACTOR	RESULTADO
Acceso a mayores bloques comerciales	1,8
Actitudes de los gobiernos	1,8
Incentivos fiscales	2,0
Capacitación de la mano de obra	2,0
Costos laborales	2,0
Riesgos políticos	2,0
Niveles de impuestos	2,0
Estabilidad monetaria	2,1
Flexibilidad laboral	2,1
Carreteras	2,1
Acceso a proveedores	2,2
Telecomunicaciones	2,3
Incentivos financieros	2,4
Costo de la energía	2,4
Fuerza de trabajo: manejo de idiomas	2,5
Disponibilidad de socios locales	2,5
Costo de las propiedades	2,5
Comunicaciones aéreas	2,5
Comunicaciones marítimas	2,5
Comunicaciones férreas	2,7
Calidad de vida	2,8
Acceso a la investigación	2,8
Planes de desregulación de mercados	2,8
Grupo de firmas similares	3,0

1 = crucial

2 = importante

3 = de alguna importancia

4 = sin importancia

El Estado provincial debe cumplir, entonces, sus funciones básicas priorizando la inversión en capital humano que asegure la existencia de mano de obra calificada, invirtiendo en infraestructura que facilite el desarrollo de los negocios (en particular el corredor Mendoza-Valparaíso), garantizando mayores niveles de seguridad pública y una Justicia independiente que sea garante de las inversiones nuevas.

Resulta asimismo importante que se continúe con la tarea de ordenamiento fiscal, porque el equilibrio de las cuentas públicas es un indicador clave para que los inversores confíen en que no habrá cambios en los impuestos que afecten su rentabilidad.

A nivel más general, y como parte del MERCOSUR, Mendoza debería procurar asegurar a los inversores un acceso irrestricto al mercado ampliado y una rápida y eficaz política contra las prácticas desleales al comercio -como de hecho aún no sucede-.

Esto resulta de fundamental importancia para las inversiones que se radican en Mendoza con intenciones de exportar sus productos a Brasil. Esto es así, porque si un inversor decide traer sus capitales para producir aceite de oliva y abastecer, no sólo nuestro mercado, sino el brasileño, no basta aplicar en Argentina un arancel adicional (derecho compensatorio), que castigue al producto subsidiado, sino que debe también implementarse en Brasil.

Estos subsidios explícitos no sólo nos pueden desplazar de nuestro propio mercado sino también del mercado más grande de Sudamérica, Brasil.

En lo que se refiere a la necesidad de garantizarle al inversor el acceso al mercado brasileño, de lo que se está hablando es de asegurarle al inversor que no se van a alterar las condiciones de rentabilidad de su proyecto. Nuevamente, si se está pensando en exportar al mercado brasileño, y en forma unilateral este país restringe el acceso del producto a su territorio, cae automáticamente la rentabilidad del inversor. Con el agravante de que las políticas discrecionales y unilaterales que Brasil viene implementando, y que restringen el acceso a su mercado, se están convirtiendo en moneda corriente.

En consecuencia, resulta necesario un cambio normativo en el MERCOSUR, en lo que hace a la vigencia e interpretación, y la implementación de un sistema de solución de controversias efectivo que imposibilite medidas

unilaterales en aquellos temas sometidos a la disciplina colectiva, o que simplemente se haga caso omiso a los compromisos asumidos.

Estos cambios deberían brindarle una mayor seguridad a los inversores, que de otro modo se concentrarían en el mercado de mayor tamaño, Brasil.

Creemos además, que mejorar el medio ambiente de los negocios en Mendoza significa también consolidar la estabilidad macroeconómica de largo plazo del MERCOSUR, y así bajar el riesgo de las inversiones. En el Anexo 10, se proponen medidas para consolidar los sistemas financieros de los cuatro países y fortalecer el equilibrio macroeconómico del espacio común a través de un acuerdo tipo Maastricht, como un instrumento importante para disminuir la vulnerabilidad externa y lograr que la región sea más predecible y estable.

TERCER PROPUESTA PROMOCIÓN DE MENDOZA EN EL MUNDO

Hoy, todavía no se hace en Mendoza una promoción profesional y efectiva de nuestras ventajas para radicar inversiones. El desafío es llegar al escritorio de miles de gerentes de todo el mundo que disponen de capital y tecnología y hoy estarán decidiendo dónde radicar inversiones.

Mendoza debe concentrar sus esfuerzos de información y promoción en las actividades en las que tiene mejores posibilidades de crecimiento, destacando nuestra ubicación estratégica dentro del MERCOSUR, las ventajas comparativas excepcionales para producir ciertos productos agrícolas y agroindustriales y los grandes proyectos de infraestructura como el dique Potrerillos y el trasvase del Río Grande del Atuel.

Para ello consultamos dos publicaciones internacionales que se dedican a promocionar países, regiones y Estados de un modo profesional. En el Anexo 7 se explican con más detalle los servicios que ofrecen y los costos respectivos.

Corporate Location

La revista Corporate Location, que data desde 1987, pertenece a la empresa Euromoney Plc. La revista ofrece una difusión internacional del país/región a empresarios que están buscando un lugar para radicar sus inversiones.

La distribución de los lectores es la siguiente: 40% Europa; América 45%; Asia y el resto del mundo 15%, y son elegidos en base al cumplimiento de determinados requisitos como tener previsto realizar nuevas inversiones dentro de los próximos años, tener más de 200 empleados y ser exportadores.

El modo en que trabaja Corporate Location es con la publicación de notas en las cuales se explicitan las condiciones que ofrece la Provincia para el inversionista. Allí se consigna toda la información básica y necesaria. El costo de una nota de 16 páginas en esta publicación es de aproximadamente U\$S 70.000.

Corporate Location brinda el servicio adicional de “partnership package”, por el cual Corporate envía cada dos meses, durante un año, una lista con nombres y direcciones de todas las empresas que han registrado un interés en invertir en la Provincia.

Corporate Location ofrece distribuir copias de esta nota en eventos internacionales en los que participa (MIPIM, Conferencia de Miami, NTIOC, AKCI, la Feria de Hannover, Bio Tech New York, Automóviles Detroit y GBOC en Japón). Estas copias también las puede utilizar la Provincia para distribuir en conferencias, seminarios como parte de su propio material promocional.

Site Selection

Conway Data Inc. tiene 40 años de experiencia en la promoción de inversiones, y la firma ofrece diferentes servicios para promocionarlas. El World Economic Development Service de Conway Data pretende ser un nexo entre las empresas que buscan nuevas alternativas donde localizar sus inversiones y las agencias de desarrollo económico que necesitan medios eficaces para ofrecer las oportunidades de inversión.

La revista Site Selection tiene 40.500 suscriptores concentrados principalmente en los Estados Unidos. Los servicios que Site Selection le puede ofrecer a Mendoza para atraer inversiones extranjeras, especialmente de los Estados Unidos, son los siguientes:

1. **Investment Guide:** Expertos del departamento editorial y de investigaciones de Site Selection vendrían a Mendoza para hacer una guía de 16 páginas, que sería incluida en la revista y distribuida a los 40.500 ejecutivos que reciben Site Selection.
2. **Targeting:** Se identifican empresas y sus responsables en las áreas de inversiones, a fin de hacer un mailing especial para enviar la revista a empresarios de sectores productivos en los cuales Mendoza desea atraer inversiones en particular.
3. **Direct Contac:** Site Selection ofrece hacer los contactos necesarios hasta que el inversor extranjero interesado se ponga en contacto con los funcionarios de la Provincia.

Una guía de 16 páginas (el investment guide) cuesta U\$S 60.000. Si además se contrata el paquete completo que incluya contacto directo con 1.500 empresas el costo podría ascender a U\$S 360.000.

CUARTA PROPUESTA INCENTIVOS FISCALES

Los fundamentos

En un mundo con reglas de juego iguales para todos y mercados transparentes, lo ideal sería que nadie utilizara incentivos fiscales para atraer inversiones. Estos incentivos generan distorsiones en la asignación de recursos que no son deseables en una economía de mercado. Sin embargo, la realidad que enfrenta Mendoza no es ésta. Los sistemas de incentivos y promociones de otras provincias argentinas y Estados brasileños están haciendo de la provincia un lugar cada vez menos atractivo para invertir.

Desde nuestro punto de vista, esto justifica que se asignen una parte de los recursos hoy no utilizados del FTC, para compensar con incentivos fiscales las políticas de otros Estados del MERCOSUR, por lo menos hasta que se consigan normas comunitarias que limiten y armonicen estas políticas.

A pesar de que muchos de los beneficios que se otorgan en Brasil o en las provincias promocionadas no se dirigen sólo a los costos de inversión sino también a disminuir los costos operativos de las empresas, creemos que Mendoza no está en condiciones de otorgar incentivos vinculados a los costos operativos. Debería limitarse a mejorar el perfil de los costos de inversión.

Existen por lo menos tres motivos para esta decisión:

- Es **menos distorsivo** desde el punto de vista de la asignación deficiente de los recursos.
- Es **más sustentable en el tiempo** apoyar la inversión y no los costos operativos, porque así se asegura que la empresa no se va a ir cuando se le acabe el subsidio (ejemplo San Luis).
- Mendoza cuenta con un stock de recursos que **no debería financiar un flujo de gasto sino gastos por una sola vez** como es el caso de financiar o subsidiar la inversión de un proyecto.

No obstante, dado que estamos compitiendo con otras regiones de Argentina y del MERCOSUR que otorgan una gama amplísima de incentivos, siempre será necesario tener un enfoque pragmático que podría incluir en algunos casos especiales exenciones de impuestos provinciales, incentivos directos e infraestructura, entre otras cosas.

a) Reembolso del IVA para bienes de capital

En nuestro país, han desaparecido casi todos los regímenes que permitían importar bienes de capital con arancel cero. El único incentivo que existe es el financiamiento a cuatro años de los montos pagados.

Sin embargo, el Diferimiento Impositivo en las provincias vecinas, con las cuales competimos por las inversiones, sí incluye la exención de IVA y aranceles en la importación de bienes de capital. En Brasil, a su vez, varios Estados no cobran el ICMS a los proyectos de inversión (ver Capítulo II y anexos).

Mendoza debería diseñar una política para poder compensar al menos parcialmente estas desventajas reembolsando una parte del costo del IVA y del arancel pagado por el inversor en la compra de bienes de capital, en proyectos considerados importantes para la economía provincial por su efecto multiplicador y capacidad de generación de empleo.

Por ejemplo, si el porcentaje de reembolso fue del 50%, para una inversión de U\$S 1.000.000, el costo del arancel del 14% más el IVA del 21% es de U\$S 379.400 por lo que la Provincia debería reembolsar U\$S 189.700 al inversor reduciendo aproximadamente un 13,75% sus costos de inversión.

Costo inversión actual	U\$\$	1.379.400	
Costo inversión según propuesta	U\$\$	1.189.700	
Ahorro	U\$\$	189.700	13,75%

Con recursos por U\$\$ 30.000.000 obtenidos del FTC, reembolsando el 50% del costo del IVA del arancel, se podrían promocionar inversiones en bienes de capital para proyectos nuevos por unos U\$\$ 218.181.108.

Este reembolso asignado a proyectos nuevos preferentemente constituiría un fuerte incentivo para radicar inversiones en la Provincia.

b) Financiamiento de IVA para inversiones que no sean bienes de capital

El costo financiero del IVA en los proyectos de inversión es muy importante y muchas veces representa una fuerte restricción a la concreción de nuevas inversiones. En los proyectos turísticos, agrícolas y agroindustriales los bienes de capital son una proporción menor de la inversión total, mientras que la parte correspondiente a terrenos, obras civiles e implantación alcanza proporciones bastante mayores. Para estos costos impositivos no existe en la actualidad ningún sistema de incentivos.

Proponemos que, con \$30 millones del FTC, la Provincia financie a 4 años el costo del IVA de los proyectos de inversión que se radiquen en Mendoza. De esta manera se generaría también un diferencial a favor de la Provincia en la atracción de inversiones que nos permitiría compensar, al menos en parte, las ventajas del Diferimiento y poner nuevamente en valor nuestras ventajas comparativas.

c) Estabilidad fiscal

En proyectos de largo plazo es fundamental sustraer al inversor de los riesgos que no sean propios del negocio, como por ejemplo, un cambio en los impuestos que afecte su rentabilidad. La certeza de que no habrá cambios en las reglas de juego fiscales disminuye la prima de riesgo del proyecto y hace más factible su concreción.

Por medio de este instrumento se asegura al inversor una “carga tributaria máxima” que deberá pagar a lo largo de la vida útil del proyecto.

En Chile se le otorga a la inversión extranjera, y en Argentina a las inversiones mineras y forestales. La estabilidad fiscal es para proyectos nuevos, y con la finalidad de dar mayor certeza se determina no sólo la alícuota máxima de cada impuesto sino la base imponible.

Aprovechando que este año se debe discutir una nueva ley de Coparticipación Federal de impuestos, Mendoza debería proponer a la Nación un acuerdo federal para desarrollar una política de estabilidad fiscal para nuevas inversiones que tengan períodos de maduración de más de tres años, y períodos de recuperación de capital mayores a los seis años. Se deberían incluir en la carga tributaria máxima que se le asegura al inversor por 25 años todos los impuestos provinciales, tasas municipales e impuestos nacionales, como IVA, ganancias, comercio exterior y aportes a la seguridad social.

Mientras la Provincia obtiene este acuerdo con la Nación, podría otorgar un certificado provincial de estabilidad fiscal para las inversiones que se realizan en Mendoza. En este caso debería incluir sellos, ingresos brutos, impuesto automotor, tasas municipales, y compensar, al menos en parte, las alzas que se produzcan en el impuesto a las ganancias y los impuestos al comercio exterior. Al igual que en el caso minero, en esta primer etapa podría no incluirse el IVA y los aportes a la seguridad social, debido a que por sus altos niveles actuales es muy probable que aumenten sus alícuotas en el futuro.

Una alternativa que discutimos con funcionarios del Gobierno nacional es implementar la estabilidad fiscal no espacialmente sino sectorialmente, por ejemplo para la fruticultura. En ese caso nos veríamos favorecidos no sólo Mendoza, sino también San Juan, La Rioja, el Alto Valle de Río Negro y las provincias productoras de cítricos.

QUINTA PROPUESTA INCENTIVOS FINANCIEROS

La clasificación que realiza la OMC incluye junto a los incentivos fiscales, los incentivos financieros. Existen instrumentos variados que comprenden sistemas de garantías, créditos directos y compra de parte del capital accionario de las nuevas empresas.

Brasil es un país notablemente activo en aplicar estos incentivos financieros como parte de sus robustas políticas industriales y productivas.

- En primer lugar promueve eficientemente las exportaciones a través del FINAMEX y el PROEX y la innovación tecnológica con un Fondo de Capital de Riesgo denominado FINEP.
- En segundo lugar, cuenta con el BNDES, que podrá otorgar créditos por U\$S 16.000 millones en 1998. Brinda financiamiento de largo plazo y tasas blandas, prioritariamente a sectores de tecnología de punta como informática, electrónica y telecomunicaciones y también al sector automotriz.
- En tercer lugar, algunos Estados brasileños como Paraná, Segipe, Espírito Santo o Bahía y el FINOR (que es un fondo de inversiones del Nordeste) otorgan préstamos o -esto es muy importante- compran parte del paquete accionario de las nuevas empresas, asociándose con ellas en los riesgos y beneficios del proyecto. En Paraná, por ejemplo, el Estado compró el 40% de las acciones de la planta Ford, consiguiendo que se radicara allí. La General Motors en Rio Grande do Sul obtuvo un crédito directo y se radicó junto con una red de autopartistas, comenzando un desarrollo industrial masivo en una región que no tenía ninguna tradición en el sector.

Esta es la realidad de lo que ocurre hoy en el MERCOSUR. Muy alejada, claro está, de un mundo ideal donde no existen distorsiones y cada inversión es decidida en función de las ventajas comparativas y competitivas de cada lugar.

Como ya explicamos, Mendoza cuenta con los recursos extraordinarios del Fondo para la Transformación y el Crecimiento. Hasta el momento tiene una alta tasa de cobrabilidad pero está subutilizado. Nuestras propuestas para mejorar su utilización son:

a) Creación de un Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo

Asignar \$40 millones del FTC a *Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo* destinado a participar en el capital accionario de algunos emprendimientos declarados de interés provincial por su tamaño y efecto multiplicador en la actividad económica de la Provincia o por ser de actividades consideradas estratégicas.

Un recaudo importante a tomar es que las acciones que se compren tienen que ser de empresas abiertas, que hacen oferta pública de sus acciones. De esta manera se le da mayor transparencia a la inversión porque existen terceros con intereses concretos en el proyecto, que también evalúan el proyecto. De este modo, el proyecto no sólo es analizado por algunos buenos técnicos sino por el mercado de capitales a través de la valoración que haga de los papeles.

Es interesante destacar que el FTC recibe asiduamente solicitudes para otorgar préstamos cuyas garantías son los bienes del propio proyecto. En este caso el Estado se está asociando implícitamente con el tomador del préstamo, pues sólo podrá recuperar su capital si el proyecto funciona bien, por lo que quizás sea más conveniente hacer explícito el riesgo a través de la compra de parte del capital del proyecto que se quiera promocionar.

b) Mantenimiento de un Sistema de Préstamos a Empresas

Se debería mantener hasta un total de \$50 millones del FTC en un Sistema de Préstamos a Empresas, pero que se canalicen prioritariamente a través de Obligaciones Negociables, convertibles o no en acciones. Al igual que el caso anterior, la mayor transparencia proviene de la existencia de dos calificaciones de riesgo y el hecho de que el financiamiento pase por el mercado de capitales permitiendo que la evaluación del proyecto la hagan muchos actores distintos y no sólo los técnicos del FTC.

En ambos casos, se le debería otorgar preferencia a los proyectos que estuvieran cofinanciados por otros fondos de inversiones o AFJPs, porque esto aseguraría que otro actor importante, con alta capacidad de evaluación propia y que debe rendir estrictamente cuenta de sus rendimientos, ha decidido asumir también los riesgos en el proyecto.

La utilización de instrumentos de mercado de capitales no sólo asegura mucha mayor transparencia sino que permitiría darle mayor capacidad financiera al FTC, que podría en el tiempo negociar parte de los papeles que tiene, con mayor flexibilidad. Al mismo tiempo generaría incentivos al modernizar la estructura de capital de las empresas locales que quieran expandirse, lo que les permitiría aprovechar mejor las oportunidades que hoy brinda el flujo de ahorros nacionales e internacionales que se encuentran en Argentina.

c) Creación de un Fondo de Garantías para PyMEs

Debería crearse un *Fondo de Garantías para PyMEs* con un capital inicial de \$10 millones. El aporte de capital estaría a cargo del FTC, que debería transferirlo por medio de un Fideicomiso a una sociedad que administre el Fondo de Garantías de PyMES.

Este fondo analizaría proyectos nuevos o de ampliación y reconversión de PyMEs y les daría un aval para que puedan acceder al sistema financiero con mejores condiciones de plazo y tasas.

Estos fondos tienen un importante efecto multiplicador que puede llegar hasta 10. Es decir que con un capital inicial de U\$S 10 millones se podrían avalar créditos en el sistema financiero por U\$S 100 millones. En la asignación de recursos se debería dar prioridad a las PyMEs que sean proveedoras o clientes de una red productiva. Como mecanismo de atracción de inversiones permitiría que una empresa mayor que se instale en la Provincia pueda contar con facilidades para obtener financiamiento para su red de proveedores. Recordemos que en el caso de las radicaciones automotrices en Brasil, el apoyo financiero ha sido en general 50% a la terminal y 50% a la red de autopartistas.

Síntesis de asignación de fondos a los programas propuestos

En el siguiente cuadro se sintetiza la asignación de recursos del FTC a los cinco instrumentos que constituyen la propuesta de incentivos fiscales y financieros.

PROPUESTA DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LOS DIFERENTES PROGRAMAS

INSTRUMENTOS	MONTO EN \$	INFLUENCIA S/LA INVERSIÓN
1. INCENTIVOS FISCALES		
1.1. Reembolso IVA para bienes de capital	30.000.000	220.000.000
1.2. Financiamiento de IVA para inversión	30.000.000	142.000.000
2. INCENTIVOS FINANCIEROS		
2.1. Fondo de Inversión de Capital de Riesgo*	40.000.000	80.000.000
2.2. Préstamos Directos**	50.000.000	166.000.000
2.3. Fondo de Garantías***	10.000.000	100.000.000
TOTAL	160.000.000	708.000.000

Nota: * Se supone que cofinancia 50% de la inversión total.
 ** Se supone que cofinancia 30% de la inversión total.
 *** Se supone un efecto multiplicador de 10.

Los fondos asignados a estos programas totalizan \$160 millones. Es decir, que no se utilizarían en su totalidad los \$216 millones del FTC en concepto de activos de disponibilidad inmediata más acciones de HINISA y ECOGAS.

Lo interesante es que con \$160 millones, correctamente asignados y administrados, se podría llegar a incidir en más de \$700 millones de inversión.