

SESIONES ORDINARIAS

2002

ORDEN DEL DIA N° 1342

COMISIONES DE INDUSTRIA,
DE COMUNICACIONES E INFORMATICA,
DE PRESUPUESTO Y HACIENDA
Y DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

Impreso el día 28 de octubre de 2002

Término del artículo 113: 6 de noviembre de 2002

SUMARIO: **Régimen** de Promoción de la Industria del Software. Creación. **Briozzo y otros.** (3.160-D.-2002.)

Dictamen de las comisiones*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Industria, de Comunicaciones e Informática, de Presupuesto y Hacienda y de Ciencia y Tecnología han considerado el proyecto de ley del señor diputado Briozzo y otros señores diputados sobre régimen de desarrollo de la industria del software; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*LEY DE PROMOCION DE LA INDUSTRIA
DEL SOFTWARE

CAPÍTULO I

Definición, ámbito de aplicación y alcances

Artículo 1º – Créase un Régimen de Promoción de la Industria del Software que regirá en todo el territorio de la República Argentina con los alcances y limitaciones establecidas en la presente ley y las normas reglamentarias que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo nacional. El presente régimen estará enmarcado en las políticas estratégicas que a tal efecto establezca el Poder Ejecutivo nacional a través de sus organismos competentes y tendrá vigencia durante el plazo de diez años a partir de su aprobación.

Art. 2º – Podrán acogerse al presente régimen de promoción las personas jurídicas constituidas en la República Argentina cuya actividad principal sea la industria del software, que se encuentren habilitadas para actuar dentro de su territorio con ajuste a sus leyes, debidamente inscritas conforme a las mismas y desarrollen en el país y por cuenta propia las actividades definidas en el artículo 4º.

Art. 3º – Los interesados en acogerse al presente régimen deberán inscribirse en el registro habilitado por la autoridad de aplicación.

Art. 4º – Las actividades comprendidas en el régimen establecido por la ley son la creación, diseño, desarrollo, producción e implementación y puesta a punto de los sistemas de software desarrollados y su documentación técnica asociada, tanto en su aspecto básico como aplicativo, incluyendo el que se elabore para ser incorporado a procesadores utilizados en bienes de diversa índole, tales como consolas, centrales telefónicas, telefonía celular, máquinas y otros dispositivos. Queda excluida del régimen establecido en la presente ley la actividad de autodesarrollo de software.

Art. 5º – A los fines de la presente ley, se define el software como la expresión organizada de un conjunto de órdenes o instrucciones en cualquier lenguaje de alto nivel, de nivel intermedio, de ensamblaje o de máquina, organizadas en estructuras de diversas secuencias y combinaciones, almacenadas en medio magnético, óptico, eléctrico, discos, chips, circuitos o cualquier otro que resulte apropiado o que se desarrolle en el futuro, previsto para que una computadora o cualquier máquina con capacidad de procesamiento de información ejecute una función específica, disponiendo o no de datos, directa o indirectamente.

CAPÍTULO II

Tratamiento fiscal para el sector

Art. 6° – A los sujetos que desarrollen las actividades comprendidas en el presente régimen de acuerdo a las disposiciones del capítulo I les será aplicable el régimen tributario general con las modificaciones que se establecen en el presente capítulo. Las empresas que adhieran al presente régimen deberán estar en curso normal de cumplimiento de sus obligaciones impositivas y previsionales.

Art. 7° – Las empresas de software que adhieran a este régimen gozarán de estabilidad fiscal por el término de diez (10) años contados a partir del momento de la entrada en vigencia de la presente ley. La estabilidad fiscal alcanza a todos los tributos nacionales, entendiéndose por tales los impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas que tengan como sujetos pasivos a las empresas inscritas. La estabilidad fiscal significa que las empresas que desarrollen actividades de producción de software no podrán ver incrementada su carga tributaria total nacional al momento de la incorporación de la empresa al presente marco normativo general.

Art. 8° – Los beneficiarios del régimen de la presente ley podrán convertir en un bono de crédito fiscal intransferible hasta el 70 % (setenta por ciento) de las contribuciones patronales que hayan efectivamente pagado sobre la nómina salarial total de la empresa con destino a los sistemas y subsistemas de seguridad social previstos en las leyes 19.032 (INSSJyP), 24.013 (Fondo Nacional de Empleo) y 24.241 (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones). Los beneficiarios podrán utilizar dichos bonos para la cancelación de tributos nacionales que tengan origen en la industria del software, en particular el impuesto al valor agregado (IVA) u otros impuestos nacionales y sus anticipos, en caso de proceder, excluido el impuesto a las ganancias. El bono no podrá utilizarse para cancelar deudas anteriores a la efectiva incorporación del beneficiario al régimen de la presente ley y, en ningún caso, eventuales saldos a su favor harán lugar a reintegros o devoluciones por parte del Estado.

Art. 9° – Las empresas de software adheridas al régimen de promoción establecido por la presente ley tendrán una desgravación del 60 % en el monto total del impuesto a las ganancias determinado en cada ejercicio. Este beneficio alcanzará a las empresas que acrediten gastos de investigación y desarrollo y/o procesos de certificación de calidad y/o exportaciones de software, en las magnitudes que determine la autoridad de aplicación.

Art. 10. – A los efectos de la percepción de los beneficios establecidos en los artículos precedentes, las empresas de software que adhieran al presente régimen deberán cumplir con alguna norma de calidad reconocida internacionalmente aplicable a los productos de software. Esta exigencia comen-

zará a regir a partir del tercer año de vigencia del presente marco promocional.

Art. 11. – Las empresas que adhieran a los beneficios establecidos en la presente ley, que además de la industria del software como actividad principal desarrollen otras de distinta naturaleza, llevarán su contabilidad de manera tal que permita la determinación y evaluación en forma separada de la actividad promovida del resto de las desarrolladas. La imputación de gastos compartidos con actividades ajenas a las promovidas se atribuirán contablemente respetando criterios objetivos de reparto, como cantidad de personal empleado, monto de salarios pagados, espacio físico asignado u otros, siendo esta enumeración meramente enunciativa y no limitativa. Serán declarados y presentados anualmente a la autoridad de aplicación en la forma y tiempo que ésta establezca los porcentuales de apropiación de gastos entre las actividades distintas y su justificativo.

CAPÍTULO III

Importaciones

Art. 12. – Las importaciones de productos informáticos que realicen las empresas productoras de software que adhieran al presente régimen de promoción quedan excluidas de cualquier tipo de restricción presente o futura para el giro de divisas que se correspondan al pago de importaciones de hardware y demás componentes de uso informático que sean necesarios para las actividades de producción de software.

CAPÍTULO IV

Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (Fonsoft)

Art. 13. – Créase el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (Fonsoft), el cual será integrado por:

1. El cuarenta por ciento (40 %) de los montos tributados por las personas jurídicas que hayan adherido al régimen de la presente ley en concepto de impuesto a las ganancias.
2. Los recursos que anualmente se asignen a través de la ley de presupuesto.
3. Los ingresos por las penalidades previstas ante el incumplimiento de la presente ley.
4. Ingresos por legados o donaciones.
5. Fondos provistos por organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales.

Art. 14. – La Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, será la autoridad de aplicación en lo referido al Fonsoft y actuará como fiduciante frente al administrador fiduciario.

Art. 15. – La autoridad de aplicación definirá los criterios de distribución de los fondos acreditados en el Fonsoft. Serán asignados prioritariamente a universidades, centros de investigación, pymes y nuevos emprendimientos que se dediquen a la actividad de desarrollo de software.

Art. 16. – La autoridad de aplicación podrá financiar a través del Fonsoft:

1. Proyectos de investigación y desarrollo relacionados a las actividades definidas en el artículo 4º de la presente.
2. Programas de nivel terciario o superior para la capacitación de recursos humanos.
3. Programas para la mejora en la calidad de los procesos de creación, diseño, desarrollo y producción de software.
4. Programas de asistencia para la constitución de nuevos emprendimientos.

Art. 17. – La autoridad de aplicación otorgará preferencia en la asignación de financiamientos a través del Fonsoft, según lo definido en el artículo 15, a quienes:

- a) Se encuentren radicados en regiones del país con menor desarrollo relativo;
- b) Registren en la República Argentina los derechos de reproducción de software según las normas vigentes;
- c) Generen mediante los programas promocionados un aumento cierto y fehaciente en la utilización de recursos humanos;
- d) Generen mediante los programas promocionados incrementales de exportación;
- e) Adhieran al presente régimen de promoción.

Art. 18. – Las erogaciones de la autoridad de aplicación relacionadas a la administración del Fonsoft no deberán superar el cinco por ciento (5 %) de la recaudación anual del mismo.

CAPÍTULO V

Infracciones y sanciones

Art. 19. – El incumplimiento de las normas de la presente ley y de las disposiciones de la autoridad de aplicación referidas a los beneficios establecidos en el capítulo II por parte de las personas jurídicas que se acojan al régimen de promoción de la presente ley, determinará la aplicación por parte de la autoridad de aplicación de las sanciones que se detallan a continuación:

1. Revocación de la inscripción en el registro establecido en el artículo 3º y de los beneficios otorgados por el capítulo II.
2. Pago de los tributos no ingresados por motivo de lo dispuesto en el capítulo II, con más los intereses, en relación con el incumplimiento específico determinado.

3. Inhabilitación para inscribirse nuevamente en el registro establecido en el artículo 3º.

CAPÍTULO VI

Disposiciones generales

Art. 20. – La autoridad de aplicación de la presente ley será la Secretaría de Industria, Comercio y Minería dependiente del Ministerio de la Producción, con excepción de lo establecido en el capítulo IV y sin perjuicio de lo establecido por el artículo 6º del decreto 252/2000, según texto ordenado por el decreto 243/2001.

Art. 21. – La Secretaría de Industria, Comercio y Minería deberá publicar en su respectiva página de Internet el registro de las empresas beneficiarias del presente régimen, así como los montos de beneficio fiscal otorgados a cada empresa.

Art. 22. – En la reglamentación de la presente ley los organismos responsables de su aplicación deberán incluir los requisitos mínimos para caracterizar las actividades de investigación y desarrollo exigidas por el presente régimen.

Art. 23. – La autoridad de aplicación realizará auditorías y evaluaciones del presente régimen, debiendo informar con periodicidad de al menos cada tres años al Congreso de la Nación los resultados de las mismas.

Art. 24. – Los beneficios fiscales contemplados en la presente ley, mientras subsista el sistema de coparticipación federal de impuestos vigente, se detraerán de las cuantías de los recursos que correspondan a la Nación.

Art. 25. – A partir de la vigencia de esta ley y durante los tres primeros ejercicios fiscales posteriores, se otorgarán los beneficios en función de la demanda y desarrollo de las actividades promocionadas. A partir del siguiente ejercicio, el incremento de los cupos fiscales de los beneficios a otorgarse por el presente régimen promocional será fijado anualmente en la ley de presupuesto general de gastos y cálculos de recursos de la administración nacional.

Art. 26. – Invítase a las provincias, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios a adherir al presente régimen mediante el dictado de normas de promoción análogas a las establecidas en la presente ley.

Art. 27. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de las comisiones, 23 de octubre de 2002.

Osvaldo H. Rial. – Pablo Fontdevila. – Carlos D. Snopek. – Lilia Puig de Stubrin. – Alberto Briozzo. – Pedro Calvo. – Rubén Pruyas. – Elsa Correa de Pavón. – Julio Accavallo. – Julio C. Moisés. – Rafael González. – Griselda Herrera. – Juan P. Baylac. – Julio Gutiérrez. – Carlos Castellani. – María del Carmen Alarcón. – Carlos

Alesandri. – Guillermo Amstutz. – Roberto J. Abalos. – Sergio Acevedo. – Manuel Baladrón. – Daniel Basile. – Liliana Bayonzo. – Jesús Blanco. – Carlos Brown. – Nora A. Chiacchio. – Luis F. Cigogna. – Daniel Carbonetto. – Martín Caballero Martín. – Juan Correa. – Guillermo Cantini. – Julio Conca. – Alberto Coto. – Eduardo Di Cola. – Daniel Esaín. – Jorge Escobar. – Rodolfo Frigeri. – Gracia Jaroslavsky. – Arnoldo Lamisovsky. – Alfredo Martínez. – Luis Molinari Romero. – Rafael Martínez Raymonda. – Alejandra Oviedo. – Jorge Pascual. – Víctor Peláez. – Marta Palou. – Héctor Romero. – Gabriel Romero. – Luis A. Sebriano. – Fernando Salim. – Juan M. Urtubey.

En disidencia total:

Marcela Rodríguez. – Rafael Romá. – Fabián De Nuccio. – Oscar González. – Fernando Melillo. – Graciela Ocaña. – Irma Parentella. – Alberto Piccinini. – Atilio Tazzioli.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Industria, de Comunicaciones e Informática, de Presupuesto y Hacienda y de Ciencia y Tecnología, al considerar el proyecto de ley del señor diputado Briozzo y otros señores diputados, han creído conveniente su aprobación produciendo el dictamen que antecede.

Oswaldo H. Rial.

FUNDAMENTOS DE LA DISIDENCIA TOTAL

Los/as señores/as diputados/as firmantes vienen a fundamentar su disidencia total al dictamen de las comisiones de Industria, de Comunicaciones e Informática, de Ciencia y Tecnología y de Presupuesto y Hacienda, en el expediente 3.160-D.-02 referido a la promoción de la industria del software.

Señor presidente:

Este proyecto de ley reedita las deficiencias que tradicionalmente presentaron en nuestro país los regímenes de promoción industrial: esto es, un alto costo que debió absorber la sociedad en su conjunto, en aras de un supuesto desarrollo industrial que vendría acompañado de incorporación de mano de obra. En la práctica, ello no sólo no ocurrió, sino que únicamente implicó una transferencia de ingresos a los empresarios individuales, sin significar ventaja alguna, ni para el sector en su conjunto ni para el país, ya que el Estado absorbió todos los

costos, sin contrapartidas explícitas ni compromisos cuantificados por parte del sector beneficiado.

En este sentido, el doctor Carlos Correa¹ observa que: "...Si bien el desarrollo de un sector de producción de software dinámico y competitivo, generador de empleo calificado y de divisas, es un objetivo deseable, el proyecto cae en el ya fracasado modelo de promoción industrial aplicado en el pasado, el que fue incapaz de crear bases industriales sólidas, probablemente por la generosidad al momento de conceder beneficios, la falta de metas precisas y la laxitud al momento de juzgar los resultados efectivamente alcanzados..."

En este caso, los beneficios promocionales sólo se aplicarán a nivel empresarial, ya que están excluidas las personas físicas, lo que origina una transferencia de ingresos en provecho de las empresas que realicen desarrollo de software, muchas de las cuales son de origen extranjero. Para Correa, "dado que podrían beneficiarse de este régimen igualmente empresas nacionales y extranjeras, deberían establecerse recaudos fiscales para que el sacrificio propuesto sea compensado por ingresos futuros". Pero esto no se considera ni se prevé en esta ley.

Se beneficia por igual a todas las empresas de un sector², cualquiera sea la situación individual de las mismas, sin reparar que éste es un mecanismo que permite generar ganancias extraordinarias a quienes están en buena situación y ser insuficientes para quienes se encuentren en una situación crítica, con lo cual sólo sirve para aumentar ganancias individuales sin garantía alguna de reinversión en el sector. Darío Rocha, representante del Polo Tecnológico de Rosario, observa "...Por otra parte, quiero hacer una advertencia con respecto a quienes tengan la misión de la redacción final de la ley: la estrategia para crear una industria de software fuerte es hacerlo desde las pymes que empiezan a producir o desde las empresas multinacionales..."

Tampoco se especifican indicadores de funcionamiento que avalen el mantenimiento de los beneficios en el tiempo, así como tampoco se indican metas ni monitoreo del régimen discrecional, ni se

¹ Entre las consultas realizadas a especialistas en la materia cabe citar, por su nivel académico, al doctor Carlos Correa, licenciado en Economía, doctor en Derecho, director de la maestría de Política y Gestión en Ciencia y Tecnología de la Universidad de Buenos Aires, quien en sus comentarios sobre este proyecto de ley realiza estas observaciones que transcribimos.

² Ver versión taquigráfica de la reunión conjunta de las comisiones de Comunicaciones e Informática y de Ciencia y Tecnología con motivo del tratamiento del proyecto de ley de promoción del software, 10 de septiembre de 2002, HCDN.

informa cómo será la situación del sector una vez cesado o menguado este régimen.

En cuanto al tipo de empresas beneficiadas por el artículo 11 de esta ley, se deja abierta la posibilidad que no sólo sean pasibles de promoción aquellas cuyo cometido principal constituya el desarrollo del software, sino también las que realicen las actividades de “distinta naturaleza”, las que tendrán amplia libertad para imputar a las actividades promocionadas los gastos que realicen en concepto de salarios y otros, no quedando claro el rol que al respecto le corresponderá a la autoridad de aplicación para fijar criterios de asignación de gastos.

Los importantes privilegios que recibirán las empresas del sector informático se consagrarán por el término de diez años, período en el cual las mismas contarán con una explícita inmunidad fiscal, ya que según surge del proyecto de ley las empresas tendrán estabilidad fiscal para todos los tributos, tanto directos como indirectos, no pudiéndose durante ese lapso de tiempo aumentar la carga tributaria, que sí podría sufrir eventualmente todo el resto de la sociedad argentina. La cuestión se torna más grave al no especificarse que dicha estabilidad se refiere no sólo al posible cambio en la alícuota de impuestos ya existentes, sino también ante una supuesta creación de un nuevo impuesto que pueda reemplazar a los vigentes.

A su vez, los privilegios que dan sustento a esta inmunidad fiscal están dados por las desgravaciones que recibirán las empresas informáticas en términos del no pago de impuestos nacionales y exenciones indirectas por las contribuciones de la seguridad social. Asimismo, se las excluye de cualquier tipo de restricciones para el giro de divisas al exterior por el pago de las importaciones, entendiéndose por restricciones, por ejemplo, los plazos que aplica actualmente la Argentina para el envío de divisas al exterior.

En consecuencia, en el supuesto caso que nuestro país enfrente en algún momento, a lo largo de los diez años, algún estrangulamiento en su sector externo, a estas empresas se las privilegiará por sobre los restantes sectores productivos.

Otros de los costos, que también deben evaluarse y adicionarse a los ya mencionados, son los que surgirán del pago de los derechos de patentes cuya titularidad recaerá en la casa matriz de la empresa, independientemente que el desarrollo del software se haya realizado en nuestro país. Así, en la Argentina, la protección a la propiedad del software se incluye, siguiendo las tendencias internacionalmente aceptadas, bajo el rubro de “derecho de autor”³. Sin embargo, de acuerdo con Perazzo

et al. (1999), “las leyes de patentes y marcas son también aplicables ya que pueden amparar cualquier signo distintivo que identifique productos o servicios de software y/o a las empresas que los producen”.⁴

Se agregan, además de los beneficios que se implantan por este proyecto de ley, la desgravación indirecta en el pago de las contribuciones patronales a la seguridad social, no sólo para futuras nuevas incorporaciones de personal sino para todos los ya empleados, por lo que se podrá dar el caso que sólo se aplique al personal preexistente, dado que no existe ningún compromiso empresarial de aumentar el nivel de empleo.

Tampoco se considera que debería aplicarse una desgravación directa a las contribuciones sociales, en atención a que ello implicará continuar agregando elementos de distorsión en el sistema jubilatorio, provocando una mayor desfinanciación del mismo en el momento más crítico por el que se está atravesado.

El doctor Correa advierte que “...no se brinda indicador alguno y creíble de que la propuesta promoción del sector pueda resultar en mayor empleo, específicamente de personal calificado, ... aumento

⁴ El sector de software y servicios informáticos (SSI) en la Argentina: situación actual y perspectivas de desarrollo”, Daniel Chudnovsky, Andrés López y Silvana Melitsko, CENIT, Buenos Aires, abril de 2001.

“La ley 11.723 es la que protege en la Argentina a las obras literarias, científicas y artísticas protegidas bajo el concepto de derechos de autor. Los programas de computación y las bases de datos fueron incorporadas recién en 1998 a dicha ley (mediante la ley modificatoria 25.036), si bien gozaban de protección desde 1994 (decreto 165/94). En tanto, las obras multimedia no han sido incluidas aun en la lista de obras protegidas por la mencionada ley, a diferencia de lo que se estipula en otras legislaciones nacionales de países vecinos (Brasil, Chile, Colombia). De todas maneras, debido a que la Argentina ha ratificado ciertos tratados internacionales que sí protegen a dichas obras –Tratado sobre el Registro Internacional de Obras Audiovisuales (Ginebra, 1989) en 1991 y otros posteriores–, las mismas cuentan con una protección local.

“La Argentina ha ratificado, además, otros convenios internacionales vinculados a la protección de la propiedad intelectual. El más importante es el acuerdo TRIPS, redactado y ratificado en el marco de la Ronda Uruguay del GATT (1994). Dos tratados internacionales más recientes, el WPPT (Tratado OMPI sobre Interpretes y Fonogramas, 1996) y el WCT (Tratado OMPI sobre Derechos de Autor, 1996), fueron ratificados en 1999.”

³ Es importante aclarar que, de acuerdo con la legislación vigente, no se pueden registrar ideas, procedimientos o métodos abstractos, sino sólo su expresión o implementación concreta.

de las exportaciones y generación de divisas. No existe meta alguna objetivamente medible que permita monitorear el resultado del régimen promocional. Probablemente, las exenciones impositivas mejorarán la rentabilidad de las empresas, pero nada asegura que los beneficios se trasladen al consumidor o que en algunos años la Argentina cuente con una industria del software internacionalmente competitiva...”.

Se entiende que nos encontramos ante una desgravación indirecta a las cargas sociales, al poder computarse como crédito fiscal a cuenta del pago de IVA el 70 % del desembolso mensual que hayan realizado las empresas en concepto de contribuciones patronales.

Debe tenerse en cuenta que estamos afectando no sólo los ingresos del Estado nacional, comprometiendo los recursos de los próximos dos gobiernos constitucionales, sino también de las provincias, al compensar ingresos no coparticipables con ingresos coparticipables, ello se dará aún con la previsión establecida en el artículo 24 del proyecto de ley que los beneficios impositivos serán solventados con recursos nacionales.

No existen antecedentes en la práctica tributaria argentina que la coparticipación se realice sobre los ingresos tributarios potenciales, siendo la distribución sobre los recursos efectivamente ingresados lo que provocará una nueva dificultad en la instrumentación de estos beneficios, generando un elemento adicional de controversias a las ya existentes entre la Nación y las provincias por el tema coparticipación de impuestos.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que de la recaudación en concepto de IVA, previo a aplicarse la distribución primaria, se destina el 11 % para el régimen previsional nacional y provincial, en una proporción del 10,3 % para la ANSES y el restante 0,7 % para el sistema previsional provincial, con lo cual la institucionalización de estas desgravaciones impositivas contribuirá a generar un mayor desfinanciamiento del régimen previsional argentino.

El bono de crédito fiscal que originará el pago de las contribuciones patronales no sólo se podrá utilizar a cuenta del IVA, sino también se podrá computar para el pago de otros impuestos nacionales, incluyendo los derechos de importación, por lo que indirectamente también se les estará beneficiando a estas empresas con la posibilidad de importar bienes de extra zona sin tributar aranceles.

Otro de los costos que deberá enfrentar el Estado estará dado por los beneficios específicos del impuesto a las ganancias, ya que las empresas tendrán una desgravación del 60 % del pago correspondiente a este impuesto. La modificación incluida con posterioridad respecto al proyecto de ley presentado originalmente genera mayores privilegios para el sector, ya que inicialmente la desgravación sólo se iba a aplicar para compensar los gastos de

investigación y desarrollo computando los mismos como crédito fiscal hasta el 50 %.

Este beneficio se aplicará de manera muy amplia y con cierto grado de aleatoriedad, ya que en el artículo 9° se establece que la autoridad de aplicación determinará cómo se computarán las inversiones, las eventuales exportaciones o el desarrollo de procesos de certificación de calidad para acceder a las desgravaciones del impuesto a las ganancias antes citadas.

Tampoco se exige que para acogerse al régimen de la presente ley las empresas deben tener regularizadas sus obligaciones fiscales, impositivas y previsionales, sean éstas nacionales, provinciales o municipales, atento a que el artículo 6° del proyecto de ley sólo exige que las empresas promocionadas deben “estar en curso normal de cumplimiento...”.

El fondo de promoción instituido por el artículo 13 del proyecto de ley –Fonsoft–, que será distribuido entre las universidades, centros de investigación, nuevos emprendimientos y empresas pymes, se nutrirá básicamente con fondos estatales, los que estarán dados no sólo por el 40 % del impuesto a las ganancias que tributen las empresas, sino también por recursos del presupuesto nacional –estos aportes fueron incorporados como agregados al proyecto original–, mientras que las empresas informáticas, en especial las “grandes”, no se comprometen a realizar ninguna contribución, aunque en la práctica serán las que se verán beneficiadas indirectamente por los desarrollos de software que se produzcan en el ámbito académico.

Además de las observaciones formuladas respecto a la constitución del fondo, otras de las consideraciones que deberíamos realizar tienen que ver con la metodología que se utilizará para la distribución de los recursos, ya que del texto del proyecto de ley surge que la misma será totalmente aleatoria (aunque se enumeren preferencias) al dejar amplia libertad a la autoridad de aplicación sobre la forma en que el mismo será repartido, al no establecer cupos, cuotas u otra categoría de asignación.

Por su parte, los supuestos beneficios que se derivarán para nuestro país no están claramente expuestos en este proyecto de ley, ya que no existe ningún compromiso que deban asumir las empresas de informática en cuanto a volumen de inversión a realizar, período en que se efectivizarán las mismas, qué tipo de proyectos se desarrollarán y la cantidad de mano de obra que incorporarán, por citar algunos de los temas que se considera son importantes a la hora de evaluar si el costos que asumir la sociedad argentina tienen correspondencia con los beneficios que recibirá.

Según el doctor Correa, “...no se requiere para acceder al incentivo ninguna condición en cuanto a función, novedad o calidad del software producido, ni en cuanto a su complejidad técnica u otros indicadores. Las empresas podrían seguir haciendo

exactamente lo que hacen hoy y beneficiarse con un incentivo sin ningún compromiso...”.

La única referencia en cuanto a obligaciones que tienen que asumir las empresas beneficiadas está indicado en el artículo 10 de la ley, que acota el cumplimiento a la aplicación de “alguna norma de calidad reconocida internacionalmente” recién a partir del tercer año de vigencia de esta promoción. No se especifica tipo de norma ni tampoco se incorpora ningún mecanismo de monitoreo.

Sólo en el artículo 23 se establece que la autoridad de aplicación realizará auditorías y evaluaciones del régimen, debiendo informar –implica una mera formalidad– con una periodicidad no mayor a los tres años al Congreso de la Nación los resultados de este régimen promocional.

Por otra parte, el mismo académico ⁵ citado anteriormente subraya la existencia de “...la posible incompatibilidad del propuesto régimen con las reglas de la Organización Mundial de Comercio que la Argentina ha suscrito. El Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC prohíbe, en efecto, la concesión de subsidios específicos a un grupo de empresas o ramas de producción (artículo 2.1), incluyendo bonificaciones fiscales (artículo 1.1 (a) (ii)). La aprobación de este régimen, por tanto, podría generar reclamos o medidas compensatorias de otros miembros de la OMC, aspecto que debería ser evaluado más detenidamente...”.

Citamos textualmente selección de los artículos 1º y 2 de la primera parte del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias:

“PARTE I

“Disposiciones generales

“Artículo 1

“Definición de subvención

“1. 1. A los efectos del presente Acuerdo, se considerará que existe subvención:

“a) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (denominados en el presente Acuerdo “gobierno”), es decir:

“ii) cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales).

“Artículo 2

“Especificidad

“2.1 Para determinar si una subvención, tal como se define en el párrafo 1 del artículo 1, es específica

para una empresa o rama de producción o un grupo de empresas o ramas de producción (denominados en el presente Acuerdo “determinadas empresas”) dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante, se aplicarán los principios siguientes.

“a) Cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, limite explícitamente el acceso a la subvención a determinadas empresas, tal subvención se considerará específica.

“b) Cuando la autoridad otorgante, o la legislación en virtud de la cual actúe la autoridad otorgante, establezca criterios o condiciones objetivos que rijan el derecho a obtener la subvención y su cuantía, se considerará que no existe especificidad, siempre que el derecho sea automático y que se respeten estrictamente tales criterios o condiciones. Los criterios o condiciones deberán estar claramente estipulados en una ley, reglamento u otro documento oficial de modo que se puedan verificar.

“c) Si hay razones para creer que la subvención puede en realidad ser específica, aun cuando de la aplicación de los principios enunciados en los apartados a) y b) resulte una apariencia de no especificidad, podrán considerarse otros factores. Esos factores son los siguientes: la utilización de un programa de subvenciones por un número limitado de determinadas empresas, la utilización predominante por determinadas empresas, la concesión de cantidades desproporcionadamente elevadas de subvenciones a determinadas empresas y la forma en que la autoridad otorgante haya ejercido facultades discrecionales en la decisión de conceder una subvención. Al aplicar este apartado, se tendrá en cuenta el grado de diversificación de las actividades económicas dentro de la jurisdicción de la autoridad otorgante, así como el período durante el que se haya aplicado el programa de subvenciones.”

Además de los acuerdos emergentes de la OMC, también debe tenerse presente que este proyecto de ley perfora de alguna manera los compromisos que nuestro país asumió con el Mercosur ⁶, en cuanto a la no implantación de nuevos regímenes especiales, ya que los mismos terminan licuando la unión aduanera que se pretende alcanzar, al generar tratamientos fiscales diferenciales que provocan distorsiones en la producción y comercialización al interior del bloque. Ello implica un retroceso en el proceso de armonización tributaria que necesariamente debe darse en una unión aduanera.

Si analizamos las características que tiene este sector a nivel mundial se observa que distintos estudios, entre los que se pueden citar los elaborados por Katz, Shapiro, de CEPAL, y Chudnosky,

⁵ Observaciones del doctor Correa.

⁶ Ver “Decisiones año 2000”, Mercosur.

del CENIT⁷, denotan que la estructura de costos está asociada con rendimientos crecientes a escala, lo que genera un mercado altamente concentrado, absorbiendo las diez más importantes empresas productoras de software alrededor del 45 % de la producción mundial.

Esta tendencia a la concentración se ve reforzada por las externalidades de red que, en términos de Katz, determina que “la utilidad que un usuario obtiene del consumo de un bien aumenta con el consumo que del mismo hagan otros...”.

Asimismo, cuando se definen cuáles son los principales factores que influyen en el mercado de productos de software, se destaca la calidad, reputación, precio y compatibilidad con los programas más difundidos.

Para el caso particular de la India, los estudios señalan que los costos laborales bajos sólo pueden ser un elemento de competitividad para algunos segmentos y servicios desarrollados a medida, pero no lo son para el denominado software empaquetado, ya que si las firmas no tienen una buena reputación en el mercado internacional no consiguen colocar sus productos en el mismo.

Para el caso de la Argentina, los niveles de concentración de la producción de software entre grandes empresas son también significativos, además, que cerca del 70 % de las más importantes empresas⁸ son de origen extranjero, siendo éstas las principales beneficiadas de este régimen promocional que se pretende implantar con esta ley.

En cuanto al sistema de sanciones, se considera que el artículo 19 de la ley otorga gran discrecionalidad a la autoridad de aplicación, ya que la misma tendrá amplias facultades para evaluar el cumplimiento del régimen y la imposición de penalidades. Asimismo, en este artículo no se especifica cuáles serán las cuestiones que darán origen a penalidades, por lo tanto llegaremos al absurdo que no sabemos qué se está sancionando.

El doctor Correa señala que “...dada la vaga definición de quién puede beneficiarse con este régimen, éste podría convertirse en un amplio canal para la evasión fiscal...”, situación insostenible para un Estado que debe recomponer y/o reconstituir sus ingresos. Una promoción genérica que no aclare cupos, ni contrapartidas, ni obligaciones, ha sido una de las herramientas que permitieron no sólo fuertes transferencias de ingresos, sino que fuera la puerta

a innumerables operaciones de fraude fiscal y de lavado de dinero⁹.

Por el artículo 25 del proyecto de ley se define que durante los primeros tres ejercicios fiscales no se fijarán cupos de desgravación fiscal, por lo que se está asumiendo que cualquiera sea el costo de este régimen promocional, el mismo será solventado con recursos públicos. A partir de dicha fecha se asignarán cuotas que serán incrementales a las del citado período, es decir que la base de los beneficios se definirá durante el primer trienio y serán de total discrecionalidad.

No se pueden instrumentar políticas públicas que no definan claramente el costo fiscal de las mismas, en las que los beneficiarios no asuman compromisos y donde el Estado no tenga injerencia en la definición del tipo de producto, prioridades y metas.

El Estado no puede seguir perdiendo soberanía renunciando a su función de fijar políticas públicas, sean éstas industriales, de investigación o de educación; y no puede seguir operativizando regímenes diferenciales según las demandas de sectores individuales, sin contemplar un marco general para el desarrollo de la industria en la Argentina que, además, beneficie a la sociedad en su conjunto.

Marcela Rodríguez. – Rafael Romá. – Fabián De Nuccio. – Oscar González. – Fernando Melillo. – Graciela Ocaña. – Irma Parentella. – Alberto Piccinini. – Atilio Tazzioli.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

LEY DE DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DEL SOFTWARE

CAPÍTULO I

Definición, ámbito de aplicación y alcances

Artículo 1° – Institúyese un Régimen de Promoción de la Industria del Software que regirá con los alcances y limitaciones establecidos en la presente ley y las normas reglamentarias que en su consecuencia dicte el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 2° – Podrán acogerse al presente régimen de promoción las personas físicas domiciliadas en la República Argentina y las personas jurídicas constituidas en ella, o que se encuentren habilitadas para actuar dentro de su territorio con ajuste a sus le-

⁷ “El sector de software y servicios informáticos (SSI) en la Argentina: situación actual y perspectivas de desarrollo”, Daniel Chudnovsky, Andrés López y Silvana Melitsko, CENIT, Buenos Aires, abril de 2001.

⁸ Según informe CENIT.

⁹ Se puede ampliar esta cuestión con “La responsabilidad penal de las personas jurídicas”, en *Los delitos económicos en la esfera del Mercosur*, capítulo I: La defraudación tributaria: eje del sistema penal del Mercosur, por David Baigun.

yes, debidamente inscritas conforme a las mismas, que desarrollen por cuenta propia actividades de desarrollo de software en el país o se establezcan en el mismo con ese propósito. Los interesados en acogerse al presente régimen deberán inscribirse en el registro habilitado por la autoridad de aplicación.

Art. 3° – El presente régimen de promoción será de aplicación en todas las provincias que componen el territorio nacional que hayan adherido expresamente al mismo, en los términos de la presente ley. Las provincias deberán expresar su adhesión al presente régimen a través del dictado de una ley, en la cual deberán invitar expresamente a las municipalidades de sus respectivas jurisdicciones a dictar la normativa pertinente en igual sentido.

Art. 4° – Las actividades comprendidas en el régimen instituido por la presente ley son las siguientes:

1. Diseño, desarrollo y elaboración de software de base (sistemas operativos, sistemas de administración de redes y procesos distribuidos, utilitarios aplicados a sistemas operativos ya existentes, generación de claves públicas y sistemas de generación y administración de bases de datos);
2. Diseño, desarrollo y elaboración de software de lenguajes y herramientas de software para desarrollo de aplicaciones (lenguajes de programación, utilitarios y subrutinas aplicadas a lenguajes ya disponibles, lenguajes y herramientas para el desarrollo de aplicaciones en Internet, utilitarios y subrutinas para la administración de bases de datos, utilitarios y subrutinas para la administración de seguridad informática, utilitarios para la gestión de documentación electrónica y manejo de imágenes, utilitarios para la administración acceso y análisis de información existente en bases de datos).
3. Diseño, desarrollo y elaboración de cualquier tipo de software aplicado para la gestión empresarial e industrial en todos sus aspectos, para la gestión educativa, para la traducción de idiomas, software aplicado a la tecnología Internet para el desarrollo de páginas web y portales, para el desarrollo y generación de contenidos para el desarrollo de intranets y extranets, para el desarrollo de soluciones de comercio electrónico).
4. Diseño, desarrollo y elaboración de software embebido para desarrollos específicos para ser incorporados a procesadores que serán utilizados en bienes de distinta índole, tales como consolas de automotores, consolas de aviación, centrales telefónicas, telefonía celular, máquinas, herramientas, PDAs y otros dispositivos no convencionales.
5. Diseño, desarrollo y elaboración de software para el suministro de servicios informáticos de alta tecnología.

CAPÍTULO II

Tratamiento fiscal para el sector

Art. 5° – A los sujetos que desarrollen las actividades comprendidas en el presente régimen de acuerdo a las disposiciones del Capítulo I, les será aplicable el régimen tributario general con las modificaciones que se establecen en el presente capítulo.

Art. 6° – Las empresas productoras de software y de servicios informáticos comprendidas en el presente régimen gozarán de estabilidad fiscal por el término de diez (10) años contados a partir del momento de su adhesión al presente marco normativo. La estabilidad fiscal alcanza a todos los tributos entendiéndose por tales los impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas que tengan como sujetos pasivos a las empresas inscritas. La estabilidad fiscal significa que las empresas que desarrollen actividades de producción de software no podrán ver incrementada su carga tributaria total considerada en forma separada en cada jurisdicción, determinada al momento de la incorporación de la empresa al presente marco normativo general.

Art. 7° – Las empresas productoras de software que adhieran al presente régimen de promoción quedan exceptuadas del pago de aportes patronales.

Art. 8° – Las empresas productoras de software que se acojan al presente régimen de promoción podrán computar en un 100 % los gastos que realicen en investigación y desarrollo como crédito fiscal a los efectos del pago del impuesto a las ganancias.

CAPÍTULO III

Importaciones

Art. 9° – Las empresas productoras de software y de servicios informáticos que adhieran al presente régimen estarán exentas del pago de derechos de importación extrazona por la introducción de hardware y demás componentes de uso informático que sean necesarios para el desarrollo de la industria del software y de otros servicios informáticos. Los bienes que podrán importarse con el beneficio establecido en el presente artículo serán determinados por la autoridad de aplicación. Los productos informáticos que se introduzcan al amparo del beneficio de la exención arancelaria precedentemente establecida quedan sujetos al régimen de comprobación de destino y sólo podrán ser enajenados, transferidos o desafectados de la actividad una vez concluido el ciclo de la actividad que motivó su importación.

Art. 10. – Las importaciones de productos informáticos que realicen las empresas productoras de software que adhieran al presente régimen de promoción quedan excluidas de cualquier tipo de restricción no arancelaria ya sea de tipo financiera como no financiera.

CAPÍTULO IV

Políticas provinciales complementarias

Art. 11. – Los gobiernos provinciales que adhieran al objetivo de la presente ley, deberán declarar exentas del pago del impuesto sobre los ingresos brutos u otro que lo reemplace o complemente en el futuro a las actividades contempladas en el artículo 4° de la presente.

CAPÍTULO V

Comisión Consultiva

Art. 12. – Créase la Comisión Consultiva para la Promoción de la Industria del Software, la cual estará conformada por seis representantes del sector privado productor de software y seis representantes del sector público: un (1) representante del Ministerio de la Producción, un (1) representante del Ministerio de Economía, un (1) representante de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, un (1) representante de la Secretaría de Comunicaciones, un (1) diputado nacional y un (1) senador nacional en representación del Congreso Nacional.

CAPÍTULO VI

Fondo de Promoción de la Industria del Software

Art. 13. – Constitúyese un Fondo de Promoción de la Industria del Software con el objeto de subsidiar:

1. Gastos de investigación y desarrollo en empresas pymes cuya actividad principal sea el desarrollo de software.
2. Gastos de investigación y desarrollo en proyectos de software que se realicen en universidades con carreras afines a la actividad.
3. Un porcentaje de la capitalización, a los efectos de la conformación de una Sociedad de Garantías Recíprocas (SGR) para el financiamiento de las empresas pymes productoras del software.

Los recursos del fondo se distribuirán en partes iguales entre estas tres finalidades.

Art. 14. – Los recursos que conformarán este fondo de promoción se obtendrán de una tasa del diez por ciento (10 %) de los beneficios fiscales que ob-

tengan las empresas que adhieran al presente régimen de promoción derivados de la aplicación de los artículos 7°, 8°, 9° y 11 de la presente ley.

Art. 15. – La Comisión Consultiva del Régimen de Promoción de la Industria del Software tendrá a su cargo el establecimiento de los criterios de selección de los proyectos que soliciten el subsidio a otorgar por el Fondo y actuará como órgano consultivo en todo lo atinente al funcionamiento de este régimen promocional.

Art. 16. – La Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva tendrá a su cargo la administración del mencionado Fondo de Promoción en todo lo que hace a los aspectos administrativos y operativos.

CAPÍTULO VII

Infraacciones y sanciones

Art. 17. – La autoridad de aplicación tendrá amplias facultades para verificar y evaluar el cumplimiento de lo establecido en el presente régimen e imponer las sanciones pertinentes.

Art. 18. – El incumplimiento por parte de los beneficiarios de lo dispuesto por esta ley dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones, las cuales serán impuestas y ejecutadas por la autoridad de aplicación.

1. Caducidad total o parcial de los beneficios otorgados.
2. Pago de los tributos no ingresados con motivo de las exenciones acordadas.

CAPÍTULO VIII

Disposiciones generales

Art. 19. – La autoridad de aplicación de la presente ley será la Secretaría de Industria y Comercio dependiente del Ministerio de la Producción.

Art. 20. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Alberto N. Briozzo. – Carlos Alesandri. – Roberto Basualdo. – Carlos Brown. – Luis Cigogna. – Nora Chiacchio. – Daniel Esaín. – Pablo Fontdevila. – Alberto Piccinini. – Lilia Puig de Stubrin. – Osvaldo Rial. – Rodolfo Rodil. – Luis Sebriano. – Julio Solanas. – Ricardo Vázquez.

