

CONTROL FISCAL EN EL DESARROLLO DE LAS PYMES

En nuestro país la fiscalización estatal con relación a las PYMES carece de un marco jurídico adecuado, sistemático y moderno, de hecho nuestro Código de Comercio que data del año 1.978 es obsoleto y no hace ninguna diferenciación entre las PYMES y grandes empresas.

A lo largo de la última década, el dinamismo del comercio y de la economía han generado el surgimiento de las pequeñas y medianas empresas, las mismas que debido al importante impacto que producen sobre la economía, han merecido la atención del Estado mediante la implementación de políticas de incentivo traducido en nuestro País en un no planificado intento de apoyo gubernamental. En tal sentido los diferentes gobiernos han venido recibiendo ayuda de la comunidad internacionales para el fomento en especial de la pequeña empresa a la que el Estado denomina "microempresa" procurando otorgarles créditos, incentivos en los procesos de licitación pública promoviendo la adquisición de bienes nacionales (D.S. 27328), procurando la simplificación de trámites en el registro de comercio a través de la tarjeta empresarial (que suple la matrícula de comercio en el caso de las microempresas) o la asignación de recursos a programas como el Fondo Productivo y Social (FPS) y otras medidas que hoy por hoy no son suficientes para impulsar el desarrollo de este importante sector empresarial.

Lo cierto es que para que el Estado pueda realizar una efectiva fiscalización a las PYMES, ya sea en el aspecto de registro público (formalidad), en el control sobre los recursos asignados para su desarrollo, control respecto a la protección del medio ambiente, control del cumplimiento de sus obligaciones fiscales

y sociales. En resumen para implementar las normas de fiscalización, resulta de imperiosa necesidad que con carácter previo se delimiten las competencias departamentales (Prefecturas) y municipales (Alcaldías), debido a que estas instituciones precisan ser dotadas de mecanismos reales de descentralización política y administrativa como así también establecer sus fuentes de recursos con la finalidad de que estas se constituyan en la fuente de impulso y desarrollo de las PYMES y por ende de fiscalización toda vez que el Estado mediante el sistema político administrativo centralizado carece de posibilidades de implementar una efectiva política de desarrollo de las PYMES.

En nuestro País los años 1.994 y 1.995 se dictaron dos leyes importantes desde el punto de vista descentralizador, estas son la Ley de Participación Popular N° 1551 del 20.04.94 que otorgó descentralización administrativa a los municipios con relación a los recursos tributarios emergentes de tres impuestos que pasaron a ser de exclusivo dominio municipal y por otra parte la Ley de Descentralización Administrativa N° 1654 del 28.07.05 que otorgó competencias a las Prefecturas de Departamento, descentralización que tuvo sus limitaciones en la propia ley y en modificaciones posteriores que la desnaturalizaron.-- Hoy después de que ha pasado más de una década desde la descentralización municipal y departamental, las improvisadas transferencias de competencias desde el nivel nacional, han provocado un desorden en el aparato estatal, hecho que ha generado la desarticulación entre el nivel nacional y los niveles municipal y departamental.

Al efecto sobre la necesidad de impulsar el desarrollo de las PYMES desde los municipios y prefecturas, haremos referencia al trabajo del sociólogo Rubén Ardaya en su notable trabajo

denominado “Nación, Regiones y Municipios en la nueva democracia Boliviana” *Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXIII - N° 1 - Marzo, 2006 52 Rubén Ardaya S., citando algunos de sus planteamientos como ser los siguientes:

La globalización y las urgencias en la aplicación de políticas de promoción económica y superación de la pobreza obligan a las regiones a mirar otras regiones para lograr acuerdos de complementación económica para incrementar la productividad y competitividad regional. Las prefecturas deben contribuir a “crear” el nuevo sujeto económico, aquel que es capaz de adaptarse a la demanda del mercado extra regional y producir sus bienes y servicios pensando en hacer negocios e incrementar sus ingresos. Por otra parte, las prefecturas deberán favorecer la redistribución de la riqueza, sobre todo universalizando el acceso a bienes y servicios de consumo colectivo, es decir, ofertando una canasta básica de similar calidad a todos los habitantes de su jurisdicción sin importar el lugar de su residencia. No cabe duda de que la Prefectura debe ser más intervencionista en materia de redistribución de la riqueza, de promover la creación e incremento de ésta en la región. Pero a la vez acercarse más al ciudadano, a los productores y a los mandantes.

Con relación al nuevo modelo de desarrollo económico local y regional diremos que el actual modelo de desarrollo y patrón de acumulación en América Latina se centra en el desempeño del sector privado, sea éste grande, mediano o pequeño. La competitividad de la economía depende de factores como la estabilidad política y macroeconómica, el desempeño y calidad del sector público en sus tres niveles y el desempeño de los actores económicos.

Otros factores que inciden en la competitividad de la economía son el capital, la tecnología, los precios externos, el ahorro, el crédito interno y externo, y la calidad y precio del trabajo. Los casos analizados, Perú, Honduras y Bolivia, son países con municipios fundamentalmente rurales; **por ello, el modelo está centrado en la promoción de actividades de las PYMES.**

Desde esta perspectiva, los gobiernos subnacionales juegan un papel importante, pero no el principal, en el crecimiento económico. Para cumplir con los desafíos del desarrollo, las entidades descentralizadas deben remover los obstáculos burocrático - administrativos propios, como ser contar un con plan de desarrollo y presupuesto participativo y otros. Los Prefectos, Alcaldes y concejos municipales deben crear una unidad especializada y responsable de la promoción del desarrollo económico local, simplificar los procesos de creación de empresas, normar la creación de exoneraciones y otorgamiento de incentivos empresariales, crear reglas de juego claras, desarrollar capacidad reguladora y de control **o de fiscalización** adecuada y facilitar la formalización de las actividades económicas en especial de la pequeña y micro empresa.

En segundo lugar, los gobiernos regionales y locales deben asumir el liderazgo político en la promoción del desarrollo jurisdiccional a través de la formación de alianzas y asociaciones, de la integración y articulación de la inversión pública y privada, de la firma de pactos estratégicos y de incentivos especiales.

En tercer lugar, los Prefectos, Alcaldes, Concejales, Regidores y Gerentes de desarrollo económico, en función de la vocación productiva del municipio y las ventajas competitivas de las PYMES, deben dinamizar y promover la realización y

construcción de ferias, parques industriales, maquicentros, incubadoras de empresas, conglomerados industriales, ruedas de negocios y difundir la marca de la jurisdicción.

En cuarto lugar, las autoridades municipales deben crear las condiciones para promover un mercado accesible de servicios financieros y no financieros, de servicios de capacitación y asistencia técnica, de investigación y desarrollo empresarial y de información económica sobre mercados externos y oportunidades de mercado para las PYMES.

Estamos de acuerdo en que por la heterogeneidad regional y local y las infinitas particularidades del territorio, las economías y el desarrollo desigual en el interior de las naciones resulta difícil ponerse de acuerdo sobre lo que significaría un modelo de desarrollo local. Por ello, quizá el punto donde aún es posible estar de acuerdo es en un esquema que especifique el papel de los gobiernos locales en el desarrollo económico de los países.---- A diferencia de otras corrientes, el modelo no otorga el papel más importante en el desarrollo interno al gobierno local ni a cualquier entidad pública en la jurisdicción, sino a los actores productivos, sobre todo a las PYMES.

Condiciones internas y papel externo del GL en el desarrollo económico local, remoción, obstáculos

Organización GDE

Simplificación de t r á m i t e s

E x o n e r a c i o n e s

Incentivos legales

Fiscalización y controles adecuados

R e g u l a c i o n e s

F o r m a l i z a c i ó n y l i c e n c i a s Ordenamiento del comercio en vía P ú b l i c a

Estabilidad política

Ética funcionaria
Empleo público
Modernización
Infraestructura
Equipamiento
Compras y adquisiciones

Sector público: nivel regional y nacional
Organizaciones económicas

G O B I E R N O L O C A L D . E . L .
P r o m o c i ó n

Liderazgo y voluntad política
Formación de alianzas
Asociativismo
Integración
Articulación de niveles
Articulación urbano-rural
Pactos estratégicos
Concursos y premios

Políticas y estrategias

Compra de productos alimenticios, materiales y suministros
Campos feriales
Sistemas de información
Servicios financieros
Servicios de investigación, desarrollo tecnológico, capacitación
y asistencia técnica
Oportunidades de mercados y precios
Parques industriales
Maquicentros
Incubadoras de empresas

Bolsa de trabajo
Conglomerados
Servicios empresariales
Rueda de negocios
Marketing y venta de marca
Local/Regional
|

Desde este enfoque, el gobierno local juega el papel de doble eje articulador: con las organizaciones económicas y con los demás actores públicos del desarrollo, sean éstos regionales o nacionales. Para lograr jugar este papel, el gobierno local debe cumplir dos condiciones: a) eficiencia, eficacia y efectividad, técnica administrativa interna y b) liderazgo en la promoción del desarrollo interno.

En el interior de la Municipalidad, los gobernantes deben garantizar los siguientes procesos:

1) *Condiciones internas: remoción de obstáculos burocráticos - administrativos.*

Se han identificado innumerables trabas para que las PYMES desarrollen capacidades competitivas, de las cuales un gran porcentaje son barreras puestas por las prefecturas y municipalidades. Se trata, básicamente, de que no todas ellas han organizado sus estructuras específicas de promoción del desarrollo económico regional o local, sean éstas gerencias, direcciones o unidades técnico-administrativas.

Es decir, en las administraciones públicas subnacionales no existen unidades responsables especializadas en materia de promoción económica **y menos aún en materia de fiscalización** lo cual significa que los actores económicos no tienen "contraparte" local/regional para resolver sus necesidades.

Tampoco existe verdadero compromiso de las autoridades regionales y locales para facilitar los procesos de constitución de empresas porque los trámites de apertura son demasiado largos, engorrosos y burocráticos, es decir, caldo de cultivo para las malas prácticas funcionarias. Los consejos departamentales y los concejos municipales tampoco cooperan en el desarrollo de normativas que garanticen la seguridad jurídica y promuevan un marco de incentivos a la creación y funcionamiento de organizaciones económicas como pueden ser las exoneraciones, por ejemplo.

Los concejos municipales también deben crear incentivos legales y, sobre todo, capacidad de fiscalización del aparato burocrático para que éste no penalice las actividades empresariales con trabas u otras prácticas obstruccionistas. Deben realizar controles adecuados y permanentes a las actividades económicas y a las oficinas administrativas, coadyuvar a la formalización de las organizaciones económicas facilitando el acceso a la obtención de licencias para el funcionamiento empresarial y ordenar las actividades económicas en vía pública o al sector informal, así como combatir la evasión tributaria, el contrabando y la piratería.

El gobierno local debe implantar en su administración la carrera administrativa, para que sus directivos sean los más competentes y gocen de estabilidad laboral.

El liderazgo significa voluntad política y credibilidad, tanto para las organizaciones económicas como para los otros niveles de la administración pública; el liderazgo y la credibilidad son la base para construir redes de capital social basadas en la confianza. Otro aspecto que debe ser construido por el liderazgo político y económico es el desarrollo asociativo, sea de carácter económico-productivo o político-institucional.--- La primera forma de asociativismo está relacionada con la promoción de

alianzas entre productores, entre empresarios, entre PYMES. Con este capital se puede disminuir costo de acceso al crédito o a la información empresarial.

La segunda forma de asociativismo es la que se puede lograr a través de asociaciones y mancomunidades productivas de gobiernos locales. El desarrollo de mancomunidades productivas otorga la escala necesaria para que los factores de producción puedan desarrollarse en mejores condiciones de reproducción. El liderazgo ya mencionado debe materializarse, como ya fue expresado, en políticas y estrategias público-privadas de desarrollo local/regional con las alianzas entre actores y niveles. Como política se puede orientar la inversión pública concurrente hacia la construcción de una determinada infraestructura de apoyo a la producción; debe formularse la canasta alimentaria que se puede elaborar para los programas sociales de alimentación y nutrición y pueden orientarse igualmente las adquisiciones públicas comprando en el municipio o región y que estos recursos no sean absorbidos por el centralismo económico del país.

Bajo estas condiciones, la alianza comienza a funcionar y los actores del desarrollo, es decir, las organizaciones económicas, comienzan su proceso de reactivación. Los gobiernos locales pueden facilitar la construcción y mantenimiento operacional de campos feriales, construcción de mercados, parques industriales, maquicentros, incubadoras de empresas, conglomerados económicos industriales y el posicionamiento del lugar y la marca.-- Las PYMES y otras organizaciones económicas deben hacer alianzas con otras empresas y organizaciones financieras para la obtención de créditos, difusión de sistemas de información financiera, precios y mercados extraregionales y servicios financieros y no financieros.

La referencia a este notable trabajo tiene como fin el sustentar la tesis que para lograr el desarrollo de las PYMES es preciso trabajar en mejorar los niveles de descentralización político administrativa a partir de las prefecturas y municipios y a partir de allí adecuar la legislación nacional aprobando leyes de incentivo, regulación y fiscalización que tiendan a promocionar el desarrollo de las PYMES, atrayendo a las mismas a través de los beneficios ofertados en lugar de hacerle mediante políticas de fuerza o coactivas.—La aplicación de un programa como el planteado con seguridad facilitará la fiscalización del Estado a través de los registros y programas municipales y prefecturales, el manejo de recursos a través de sistemas como el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) y otros que además lograrán que las PYMES que no son formales entren en la formalidad, facilitando las labores de fiscalización y el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y sociales. Caso contrario será vano cualquier intento de fiscalización que se tome como una política aislada.

CONCLUSIONES:

- 1.-** El principal desafío consiste en lograr se legisle un eficaz sistema de descentralización administrativa en el ámbito departamental y municipal.
- 2.-** Lograr a través de la aprobación de normas legales una verdadera articulación entre el gobierno central y las prefecturas departamentales mediante la delimitación de competencias, atribuciones, asignación de recursos y niveles de coordinación entre estas y el gobierno central y entre este y los municipios de su región o departamento.

3.- Las prefecturas y los municipios deben adoptar una política más intervencionista respecto a la redistribución de la riqueza, buscando la nivelación del bienestar social a través de los sistemas de nivelación horizontal y vertical.

4.- Tanto las prefecturas como así también los municipios deben acercarse más al ciudadano, a los productores (a las PYMES) elaborando programas de desarrollo, incentivos, exenciones, simplificación y abaratamiento de trámites, etc.

5.- A través de la coordinación entre los programas prefecturales y municipales con el gobierno central, es posible generar una efectiva política de desarrollo de las PYMES.

6.- Podríamos asegurar que hoy por hoy resulta prácticamente imposible practicar una amplia y eficaz fiscalización fiscal a las PYMES, esto porque estas por lo general son informales (no están registradas en los registros públicos) y por ejemplo hasta la administración tributaria (el SIN) que es una de las entidades mejor organizadas en cuanto a fiscalización, de manera cómoda acepta que las PYMES (en especial las pequeñas empresas) evadan sus obligaciones tributarias a través de los regímenes especiales de tributación.

7.- En definitiva diremos que para lograr una efectiva fiscalización de las PYMES, es preciso que previamente se establezcan normas claras , un marco regulatorio moderno, sistemas de registro y control y en base a estos establecer los mecanismos de fiscalización.