

LA PROTECCIÓN A LA INDUSTRIA NACIONAL EN LAS COMPRAS DEL ESTADO. 1989

Econ. Alberto Sayagués

INDICE

- I. EL PROBLEMA
- II. EL MARCO LEGAL
 - A. Las normas vigentes
 - B. Las excepciones
- III. LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN
 - A. ¿Cómo considerar el I.V.A.?
 - B. La forma de cálculo
 - C. Cálculo de la protección adicional
 - D. Dificultad de estimar el valor agregado nacional
 - E. Distintos modos de cálculo por los organismos públicos
 - F. Distintas formas de evadir el sobrecosto
 - G. Casos de fijación de precios en base a la máxima protección
 - H. Ámbito efectivo de aplicación por tipo de bien
 - I. Consecuencias económicas de la protección adicional
 - J. El problema de la empresa estatal en régimen de competencia
- IV. ESTIMACIÓN DE SOBRECOSTOS
 - A. Casos puntuales
 - B. Estimación global
- V. ESTIMACIÓN DE LA PROTECCIÓN EFECTIVA RESULTANTE
 - A. Ejemplos representativos
 - B. Estimación global
- VI. POSIBLES MODIFICACIONES AL RÉGIMEN
- VII. CONCLUSIÓN

Nota: este trabajo fue preparado por el autor y un resumen fue publicado posteriormente por CERES (Centro de Estudios de la Realidad Nacional).

I. EL PROBLEMA

Todos los países han tendido, a lo largo de su historia, a la adopción de diversas medidas proteccionistas del trabajo de sus habitantes.

Uruguay no ha sido una excepción ¹.

Diversas políticas de protección de carácter general se han aplicado.

En particular, las adquisiciones del Estado han recibido un tratamiento proteccionista especial, que se adiciona al tratamiento general.

El objetivo de este trabajo es analizar dicho régimen, su normativa, su aplicación y sus consecuencias, para, a partir de ahí, proponer soluciones a esa problemática.

Se trata de una cuestión importante.

El Estado detrae de la sociedad todos los años unos 10.000 millones de pesos (unos diecisiete millones de dólares) para pagar sobrecostos de productos nacionales.

Cada hogar contribuye con N\$ 10.000 anuales a esta protección.

Sin contar con los restantes costos: reasignación de recursos, falta de especialización y de competitividad, escalas inadecuadas, etc.

¿Los beneficios justifican el régimen vigente?

Analicemos el problema.

¹ Al respecto, puede leerse el trabajo pionero de Anichini, Caumont y Sjaastad, Montevideo, 1978, sobre "La política Comercial y la Protección en el Uruguay"

II. EL MARCO LEGAL

A. LAS NORMAS VIGENTES

El origen de la actual protección adicional a la industria nacional es el art. 374 de la Ley presupuestal 13.032 de 7 de diciembre de 1961 que estableció:

“Artículo 374 - El Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, en todas las licitaciones, o compras directas que realicen, darán preferencia a los bienes, productos, maquinarias, equipos y artículos nacionales, siempre que no se opongan razones de orden técnico, debidamente fundadas, y que su precio no supere en más de un 40% las ofertas de similares extranjeros.

El mismo régimen se aplicará en caso de que sólo parte o partes de los bienes, productos, maquinarias, equipos o artículos nacionales, propuestos por los oferentes, fueren fabricados en el país. Si esto ocurriera el margen de tolerancia en el precio se calculará únicamente sobre dicha parte o partes.

La protección acordada por este artículo a la industria nacional es sin perjuicio de lo que pueda resultar de los recargos que a los bienes, productos, maquinarias y artículos hubiere impuesto el Poder Ejecutivo, en uso de la facultad que le otorga la ley de 17 de diciembre de 1959.”

Nótese que el segundo párrafo está diferenciando entre producto nacional y valor agregado nacional, aunque en forma poco precisa.

Debe destacarse que el último párrafo aclara expresamente que el 40% de preferencia es adicional a la protección general existente a través de los recargos.

Este régimen fue precisado nueve años después, en el contexto de una serie de normas de promoción industrial, contenidas en la Ley presupuestal 13.892 de 19 de octubre de 1970. Su art. 435 estableció:

“Artículo 435.- Los organismos públicos y paraestatales darán preferencia en sus adquisiciones a los productos de la Industria Nacional siempre que ésta asegure un abastecimiento normal, el cumplimiento de las normas de calidad respectiva y precios no superiores al porcentaje establecido por el artículo 374 de la ley No. 13.032, de 7 de diciembre de 1961. Para la aplicación de dicho artículo y al solo efecto comparativo, se considerarán en todos los casos como precio de la oferta extranjera, el precio puesto en almacenes del comprador, incluidos los recargos, proventos y gastos de importación; proventos, gastos y derechos de aduana; impuesto a las ventas y servicios; y todos los demás gravámenes o impuestos que sobre la mercadería o sus precios corresponda abonar a los productos elaborados en el país, aún cuando por ley general o especial, o decreto, dicha oferta esté exonerada total o parcialmente de ellos.

No obstante lo indicado precedentemente y atendiendo razones de

interés general, el Poder Ejecutivo podrá otorgar desgravaciones tributarias a favor de la Industria Nacional en la elaboración de productos destinados directa o indirectamente a los Organismos Públicos y paraestatales a fin de situar sus ofertas en condiciones más competitivas.

Se tendrán por inexistentes en los pliegos de Licitaciones o Adquisiciones, las disposiciones que imposibiliten o dificulten la concurrencia de productos de la Industria Nacional.

En todos los préstamos, incluidos los de Organismos Internacionales, destinados a financiar adquisiciones de organismos Públicos o Paraestatales, se declara de interés nacional la negociación de condiciones que permitan utilizarlo al máximo para la Industria Nacional y para las materias primas que ésta utilice.”

Las precisiones de estos artículos no buscaban determinar los componentes del precio del bien extranjero sino más bien declarar la obligatoriedad de su cómputo “ficto” aunque el organismo estuviese exonerado del pago de alguno de estos costos por ser de origen estatal. Asimismo se buscaba incluir en este régimen de protección a las compras financiadas por organismos internacionales.

Recuérdese que en esta época existían numerosas excepciones al pago de tarifas por parte de organismos públicos.

La Ley presupuestal 14.106 de 14 de marzo de 1973 agregó un tercer elemento de protección a los ya existentes, recargos y el 40% de preferencia.

El art. 260 expresa:

“Artículo 260.- *Los organismos públicos, semipúblicos y paraestatales, se abastecerán obligatoriamente con productos de la industria nacional en todos los casos, según lo dispuesto en el artículo 435 de la Ley N° 13.892, de 19 de octubre de 1970.*

No se aplicarán, dentro de los precios de la oferta nacional, los importes de los impuestos a las transacciones comerciales. Se excluirá asimismo, en las comparaciones de precios, la incidencia de las financiaciones.”

Este artículo excluye de la comparación en la oferta nacional a los impuestos que el producto nacional incorpore como costos y abre una interrogante sobre la inclusión del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) que se analiza en el punto III.A.

Los artículos siguientes creaban un régimen preferencial de créditos:

Artículo 261. *A los efectos de otorgar a los Organismos Públicos, sean de la Administración Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Institutos Paraestatales, los créditos necesarios para financiar la compra de bienes materiales, productos, equipos o maquinarias, de origen nacional, el Banco de la República Oriental del Uruguay establecerá una línea especial de créditos que podrán utilizar las oficinas licitadoras en las condiciones previstas reglamentariamente.*

Dichos créditos serán redescontables en el Banco Central del Uruguay y se otorgarán con plazos y tasas de interés que permitan equiparar los costos finales, de las ofertas más favorables de artículos de origen nacional, con los de las ofertas financiadas más convenientes, de artículos extranjeros, en la licitación de que se trata.

Artículo 262. *En los préstamos concedidos por el Banco de la República Oriental del Uruguay, a que se refiere el artículo anterior, los saldos adeudados serán reajustados anualmente de acuerdo a la evolución del índice de los precios del consumo de la Dirección General de Estadística y Censos.*

Los saldos provenientes del reajuste de los créditos, serán destinados por el Banco de la República Oriental del Uruguay a la creación de un fondo especial para los mismos fines.

El Banco Central del Uruguay reglamentará las condiciones de esta línea de préstamo de acuerdo a los lineamientos del Presupuesto Monetario.

Artículo 263. *Los créditos previstos en el artículo 261 se otorgarán solamente cuando el valor agregado nacional referido al precio de venta no sea inferior al 40% (cuarenta por ciento).*

La composición del valor agregado, a los efectos previstos por este artículo, incluirá todos los costos nacionales y será reglamentado por el Poder Ejecutivo.

Nótese en el último artículo la determinación clara del modo de cálculo del valor agregado nacional.

La última norma legal, el art. 499 de la Ley presupuestal 15.903 de 10 de noviembre de 1987, modificó levemente la redacción del art. 40 del Decreto 104/68 que era la anterior Norma de administración y contabilidad financiera del Estado sin variar sustancialmente el régimen vigente:

“Artículo 499.- *En todas las contrataciones de los organismos mencionados en el artículo 451 y de los organismos paraestatales, deberá darse preferencia a los productos nacionales en paridad de calidad o aptitud con los extranjeros. Dichas preferencias a la producción nacional se regirán por lo que determinan las leyes de fomento dictadas o que se dicten, debiendo hacerse constar sus límites y naturaleza en el pliego de bases y condiciones particulares que rija en cada caso.*

En la adjudicación de los contratos de obras públicas, existiendo similitud en los diversos elementos que compongan las ofertas, se otorgará preferencia a aquellas que impliquen una mayor utilización de mano de obra y materiales nacionales. A los efectos de la debida apreciación de tal preferencia, los correspondientes pliegos de condiciones particulares requerirán que el oferente estime y exprese los porcentajes de mano de obra y materiales nacionales que componen el precio de la oferta.

Si la compra debe formalizarse en el exterior, se respetarán los convenios con los países incorporados a organismos de comercio, comunidades o convenios aduaneros o de integración o producción a los que esté

adherido el país y en especial a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Cuando las ofertas provenientes del extranjero cotizaran en valores FOB, CIF o CYF deberán agregarse a los mismos todos los factores integrantes del costo, a los efectos de su comparación con las mercaderías o productos de origen nacional.”

B. LAS EXCEPCIONES

La principal excepción al régimen adicional de protección a la industria nacional en las compras estatales lo estableció el art. 486 de la Ley 15.903 de 10 de noviembre de 1987.ç:

“Artículo 486.- Los contratos de obras, adquisiciones de bienes o prestación de servicios que otorguen los órganos del Estado, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, en aplicación de contratos de préstamos con organismos internacionales de crédito de los que la República forma parte, o de donaciones modales, quedarán sujetos a las normas de contratación establecidas en cada contrato.

Dentro de lo dispuesto en el inciso anterior, y a mero título enunciativo, se incluye la fijación de otros montos que los vigentes para los procedimientos de adquisiciones, la determinación de requisitos y condiciones generales para procedimientos de compras, así como la de montos y forma de calcular los comparativos de adquisiciones de bienes o servicios nacionales con relación a sus similares extranjeros ofertados, de solución arbitrar de las controversias contractuales y, asimismo, la exoneración al transporte marítimo de mercaderías importadas de lo requerido por el artículo 3º del decreto-ley N° 14.650, de 2 de marzo de 1977.”

Antes de esta disposición la excepción se incluía usualmente en la aprobación legal del préstamo del organismo internacional.

Ello refiere principalmente a los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial que la exigen, en especial, en lo referente a la protección a la industria nacional. Estos organismos no permiten otra protección que un 15% máximo para los bienes domésticos cuyo valor agregado nacional sea, por lo menos, del 40% y por razones prácticas, consideran protección nominal.

Aparte de esta situación existen algunas excepciones específicas carentes de relevancia.

III. LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN

Adelantemos ya que la investigación realizada evidenció que el régimen se aplica de muchas formas diferentes.

Una de estas formas es crucial para todos los cálculos y análisis posteriores y refiere al cómputo o no del I.V.A. en la oferta nacional. Luego de su análisis en el Punto siguiente, este trabajo considerará ambas hipótesis, inclusión o no del I.V.A..

A. CÓMO CONSIDERAR EL I.V.A.

La disyuntiva es muy simple: al solo efecto comparativo de las ofertas, en aplicación del art. 435 de la Ley 13.892 ya transcripto se computa el I.V.A. en la oferta extranjera y en aplicación del art. 260 de la Ley 14.106 ya transcripto se computa el I.V.A. en la oferta nacional, o no.

En el primer caso no se están comparando cosas similares, ya que el bien extranjero tiene como costo el 21% del I.V.A. y el nacional no; de otra forma se puede decir que la protección adicional a la arancelaria no es el 40% sino el 69,4% ($1,40 \times 1,21$ menos 1).

En favor de esta tesis se presentan dos argumentos:

- a) el citado art. 435 establece que:
- “... al solo efecto comparativo, se considerarán en todos los casos como precio de la oferta extranjera, el precio puesto en almacenes del comprador, incluidos ... impuesto a las ventas y servicios y todos los demás gravámenes o impuestos que sobre la mercadería o sus precios corresponda abonar a los productos elaborados en el país...”*

En base a este texto se argumenta que el I.V.A. es el heredero del impuesto a las ventas y servicios (ver art. 75, Ley 14.100 de 29 de diciembre de 1972) y, asimismo, que el I.V.A. es un impuesto incluido en el conjunto definido precedentemente.

- b) el art 260 ya transcripto establece que:
- “No se aplicarán, dentro de los precios de la oferta nacional, los importes de los impuestos a las transacciones comerciales”.*

En base a este texto se argumenta que no debe considerarse el I.V.A. en la oferta nacional.

En el segundo caso se plantea que el legislador buscó proteger la parte nacional con un 40% adicional a los recargos y que las transcripciones efectuadas eran el desarrollo detallado, no taxativo, de los distintos elementos a tener en cuenta para que las comparaciones fueran “justas”, en “igualdad de condiciones”.

En este contexto, la referencia a “no se aplicarán dentro de los precios de la oferta nacional, los importes de los impuestos a las transacciones comerciales” sólo puede referir a los impuestos que incrementan el precio por integrar el costo del producto (y, en particular, antes de la referida norma, el tipo de impuesto “en cascada”) y que el I.V.A. no lo soporta el oferente.

Se argumenta, asimismo, que el I.V.A. es un impuesto al consumo y no a la transmisión comercial.

Otro argumento, más refinado, excluye al I.V.A. de la comparación en la oferta extranjera por no ser un impuesto que corresponda abonar al producto (ver el citado art. 435).

No siendo un experto tributario no puedo efectuar un dictamen sobre el punto pero el sentido común permite afirmar:

- a) el punto es opinable correspondiendo su definición a la reglamentación (que no ha sido dictada) o a la Ley.
- b) Parece evidente que la intención del legislador fue poner en igualdad de comparación a las ofertas nacionales y extranjeras (incluyendo los impuestos que soporta el nacional y no el extranjero) y otorgar, además de la protección arancelaria, un 40% adicional a la oferta doméstica; considerar que lo que quiso el legislador fue no computar el I.V.A. en la oferta nacional, implica una intención de subir el 40% al 69,4% por un procedimiento oculto, tortuoso y variable (el I.V.A. ha tenido diversas tasas)

Se considerarán ambas posibilidades en los cálculos posteriores.

B. LA FORMA DE CÁLCULO

El régimen vigente establece hasta un 40% de preferencia para el producto o sus partes de origen nacional y determina un procedimiento de comparación entre los precios del nacional y del importado.

El precio del bien importado se debe considerar incluyendo todos los gastos requeridos para dejarlo “puesto en almacenes del comprador” (art. 435, Ley 13.892).

Tal precio incluye tributos y gastos de introducción al país (y, eventualmente, el Impuesto al Valor Agregado), es decir el precio usual que pagaría un particular en el mercado.

Su composición será:

a) Precio C.I.F. (costo, seguro, flete)	P.CIF
b) Recargos a la Importación (T.G.A., del 0% al 45%; en junio la máxima tasa se disminuyó al 40%)	RI
c) Gastos Portuarios (6% aproximadamente; cuando la introducción es por vía terrestre, 0%)	GP
d) Otros Gastos de Importación (4% aproximadamente)	GI
e) Impuesto al Valor Agregado	IVA

El Precio Final del Bien Importado (P.F.I.) será:

$$P.F.I. = (P.CIF + RI + GP + GI) (1 + IVA)$$

Nótese que consideramos que los gastos de introducción los factura el oferente.

Sobre este precio del importador hay una preferencia para el producto enteramente nacional siempre que “su precio no supere en más de un 40% las ofertas de similares extranjeros” y “en caso de que sólo parte o partes de los bienes ...nacionales, propuestos por los oferentes, fueren fabricados en el país ... el margen de tolerancia en el precio se calculará únicamente sobre dicha parte o partes” (art. 374, Ley 13.032).

Esto implica separar el precio del nacional en sus componentes importado y doméstico:

a) Precio Final del bien Nacional (en almacenes)	P.F.N.
b) Componente Importado	C.I. en %
c) Componente Nacional	C.N. en %

Obviamente que $C.I. + C.N. = 100\%$.

Al Precio Final del bien Nacional se le deduce el I.V.A. (art. 260, Ley 14.106 en la opción SINIVA a efectos de la comparación con el importado que sí lo incluye.

En favor del Precio Final del bien Nacional decíamos que había, además, una tolerancia de hasta el 40%, corregido por el peso porcentual de sus componentes nacionales.

Hay dos formas de calcular el precio límite (con 40%) que lleve a adjudicar la compra al nacional o al importado.

Una es aumentar en 40% el Precio Final del bien Importado y también aumentar en 40% el Componente Importado del doméstico.

Otra es disminuir en un 40% el valor del Componente Nacional.

La primera forma sería (opción SINIVA):

$$(P.F.I. \times 1,40) \text{ se compara con } \left(\frac{P.F.N.}{1,21} \times C.N.\% \right) + \left(\frac{P.F.N.}{1,21} \times C.I.\% \times 1,40 \right)$$

La segunda forma sería (opción SINIVA):

$$(P.F.I.) \text{ se compara con } \left(\frac{P.F.N.}{1,21 \times 1,40} \times C.N.\% \right) + \left(\frac{P.F.N.}{1,21} \times C.I.\% \right)$$

Las dos formas son, obviamente, iguales en sus efectos.

Utilizaremos en adelante la primera forma (opción SINIVA):

a) el P.C.I. (Precio Comparativo del bien Importado) sería:

$$P.C.I. = (P.F.I. \times 1,40) = \left((P.CIF + RI + GP + GI) (1 + 0,21) \right) \times 1,40$$

b) el P.C.N. (Precio Comparativo del bien Nacional) sería:

$$P.C.N. = P.F.N. \times \left(CN\% + (CI\% \times 1,40) \right)$$

C. CÁLCULO DE LA PROTECCIÓN ADICIONAL

El cómputo del 40% de tolerancia y, en el caso de la opción SINIVA, el cómputo del 21% en el PCI, se agregan al efecto de las tasas arancelarias que ya están protegiendo a la industria nacional para consumidores no estatales.

Esto implica una protección adicional de hasta el 69,4% según sea el porcentaje de componente nacional (de 0% a 100% como casos extremos) de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\frac{P.F.N.}{P.F.I.} = \frac{1,21 \times 1,40}{(CN\%)+(CI\% \times 1,40)}$$

$$\frac{P.F.N.}{P.F.I.} = \frac{1,40}{(CN\%)+(CI\% \times 1,40)}$$

El resultado es el siguiente:

% de componente importado	% de sobrecosto sobre el precio de mercado	
	OPCIÓN SINIVA	OPCION CONIVA
0%	69,4%	40,0%
10%	62,9%	34,6%
20%	56,9%	29,6%
30%	51,3%	25,0%
40%	46,0%	20,7%
50%	41,2%	16,7%
60%	36,6%	12,9%
70%	32,3%	9,4%
80%	28,3%	6,1%
90%	24,6%	2,9%
99%	21,3%	0,3%

Estos porcentajes de sobrecostos respecto al precio interno suelen significar mayores sobrecostos al organismo público si éste está exonerado total o parcialmente de recargos, gastos de importación y otros tributos en cuyo caso los egresos adicionales para dicho organismo pueden aumentar hasta en un 50% más.

D. DIFICULTAD DE ESTIMAR EL VALOR AGREGADO NACIONAL

Si un producto nacional no tiene ningún insumo intermedio se considera que su valor agregado nacional es el 100% de su precio y que ello corresponderá a la retribución de los distintos factores de producción (mano de obra, capital, empresario) que combina la firma.

El valor agregado nacional es menor que el 100% cuando aparecen insumos que tienen origen importado directo en todo o en parte. Por ejemplo, el combustible lo vende ANCAP (empresa nacional) pero, a su vez, el principal insumo de esta empresa es el petróleo importado.

Surge así la necesidad de determinar cuál es el componente importado, directo o indirecto, que tienen los bienes nacionales.

Los productos tienen insumos, parte importados y parte nacionales; estos, a su vez, tienen otros insumos, parte importados y parte nacional y así sucesivamente.

Esto hace complejo, a veces, determinar cuál es el verdadero componente importado de los bienes.

Lo que se hace usualmente, por razones prácticas, es desagregar el componente importado de los principales insumos y, al pequeño resto que pudiera haber, atribuirle el porcentaje de valor agregado nacional representativo de los productos nacionales.

Pero no puede haber duda que la norma legal sólo protege al valor agregado nacional con exclusión de todo componente importado, directo o indirecto.

La demostración es por el absurdo.

Si no se pudiera ir hacia atrás, en las sucesivas etapas de intermediación donde se agregan componentes importados, bastaría con hacer una transferencia del producto a una empresa intermediaria para que éstas pudieran declarar que su mercadería se compone sólo de valor agregado nacional y compras en plaza.

Esta solución es la única que se puede deducir lógicamente del segundo párrafo del art. 374 transcrito en el Capítulo II, a pesar de su redacción poco refinada y es lo que establece más técnicamente el art. 263 también transcrito anteriormente.

Por supuesto que a mayor valor agregado nacional, mayor protección y mayor precio.

Por ello los productores nacionales no son proclives a manifestar el verdadero componente importado, directo e indirecto.

Un certificado típico, de origen privado, dice así:

“En consecuencia y a los efectos de la presente licitación, entendemos que el producto cotizado debería ser considerado como cien por ciento nacional”

Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente incluimos la siguiente información calculada como incidencia del precio de los insumos importados (CIF) sobre el precio de las telas plastificadas.

<i>% sobre precio de la lona</i>	
<i>Resina de PVC</i>	<i>12,9%</i>
<i>Estabilizante PVC</i>	<i>0,6%</i>
<i>Cargas inorgánicas</i>	<i>0,6%</i>
<i>Pigmentos</i>	<i>2,2%</i>
<i>Hilado</i>	<i>13,9%</i>
<i>TOTAL</i>	<i>30,2%</i>

Dado que la incidencia del costo en el precio total de cada lona es de 40%....los porcentajes serían $12,08\% = (30,2 \times 0,40)$ ”

Sin perjuicio de esta declaración, la oferta preveía una paramétrica donde el dólar pesaba un 43%, la energía eléctrica el 4% y el restante 53% correspondía a salarios y precios del consumo.

Ya sea por la dificultad de estimar el componente importado indirecto o por la ventaja de precio que reporta, se suele exagerar el valor agregado nacional.

Un problema adicional es la carga tributaria o paratributaria que se incorpora al costo de los productos y que suele ser importante.

E. DISTINTOS MODOS DE CÁLCULO POR LOS ORGANISMOS PÚBLICOS

Nuestras investigaciones abarcan todos los principales compradores estatales en la Administración Central, Empresas Públicas y Gobiernos Departamentales.

Los organismos no aplican correctamente las fórmulas explicadas en III.A en términos generales.

El cálculo correcto sólo lo realiza una empresa pública.

En el otro extremo encontramos algunos organismos de volumen reducido de compras que directamente no aplican el régimen.

Entre los errores o distintos modos encontrados señalamos:

- a) cálculo del 40% de ventaja sobre el precio CIF sin adicionales
- b) no consideración del componente importado del bien nacional o sólo de parte de él
- c) mal cómputo o error en el porcentaje de la tasa global arancelaria
- d) etc.

F. DISTINTAS FORMAS DE EVADIR EL SOBRECOSTO

Ningún organismo público desea perder sus recursos limitados pagando sobrecostos pues no encuentran razonable o justificado el régimen vigente.

La forma más simple es no aplicarlo, procedimiento fácil mientras algún proveedor no protesta. Normalmente la queja es verbal y no mediante recursos administrativos ya que los proveedores prefieren, si pueden, no pleitear contra un comprador potencial.

Otra forma es aducir razones técnicas (ver el art. 374) las cuales suelen tener buen fundamento ya que se compra un producto importado que puede ser más caro (o no) que el bien nacional sin la protección adicional pero que puede ser mejor y más barato que el bien nacional con la sobreprotección.

Otra forma es declarar desierta la licitación y utilizar procedimientos de compra directa o de fraccionamiento del gasto (inclusive a través de ordenadores secundarios), compras de las que no se notifica al competidor nacional.

Otra forma es establecer especificaciones que no permitan la presentación de productos nacionales, lo que es bastante fácil excepto en materias primas o materiales con poca elaboración.

G. CASOS DE FIJACIÓN DE PRECIOS EN BASE A LA MÁXIMA PROTECCIÓN

La literatura tiende a considerar que el precio del producto nacional se nivela con el precio internacional más los recargos que corresponden.

Si el precio nacional es inferior al precio internacional más la protección se considera que esta es “redundante” y que la tarifa tiene “agua”, pudiéndose elevar el precio nacional o bajar la tarifa.

El régimen de protección en las compras estatales presenta un sobre costo tan amplio que permite fijar precios tales que multiplican las ganancias muchas veces.

Eso se ha podido constatar con total nitidez en los casos de modificación de la forma de cálculo por errores en la misma (ver III.E).

Ha habido casos de inclusión del I.V.A. en el precio comparativo nacional y al excluirse el impuesto al precio del bien nacional tendió a subir un 20% éste.

Ha habido casos de omisión de considerar el recargo (45%) en el precio comparativo del importado; al computarlo se constató que el precio CIF disminuía en un 31% $((1 - (1 / 1,45)))$.

En ambos casos el oferente ajustaba sus precios al del competidor de modo de maximizar su ganancia. Esto se constata con oferentes hábiles cuyos oponentes son empresas lentas y grandes que suelen trabajar sus precios en base a costos medios.

Esta no una táctica que puedan aplicar impunemente los oferentes sobreprotegidos; en muchos casos la maximización de largo plazo es una tasa inferior a la máxima ganancia de corto plazo.

H. ÁMBITO EFECTIVO DE APLICACIÓN POR TIPO DE BIEN

El régimen no establece diferencias por tipo de bien.

Pero la realidad del mercado sí.

Nuestro país tiene una producción reducida de equipos por lo que, usualmente, las compras estatales de equipos importados no tienen competitivos nacionales y los casos reducidos donde hay, la ventaja de precios suele favorecer al extranjero a pesar de los sobrecostos ya descriptos.

La mayoría de las materias primas nacionales son competitivas (no suelen competir) con las extranjeras; inclusive a veces no hay oferta externa. A su vez muchas materias primas son necesariamente extranjeras porque no hay producción nacional.

El problema, y la competencia, se plantea en los productos semielaborados donde se constatan distintos grados de elaboración nacional y donde, además, el régimen promueve una sustitución de importaciones pero con escaso valor agregado nacional.

Y es acá donde se hace más difícil el control del verdadero componente importado.

I. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA PROTECCIÓN ADICIONAL

Existe amplia literatura sobre las distorsiones que provocan los aranceles y es amplia la discusión sobre cuál es el nivel razonable u óptimo de protección, en caso que sea conveniente que haya.

No pretendo terciar en la polémica sino tomar como un dato la existencia de una protección arancelaria general en nuestra economía.

La existencia de un régimen adicional de protección en perjuicio de los consumidores estatales, además de exacerbar todas las consecuencias del régimen general, implica principalmente:

- a) mayores tributos a pagar por la población, los que se destinan a pagar este sobrecosto cuando se trata de bienes y servicios de consumo público
- b) mayores precios a pagar en los precios de bienes y servicios privados producidos por el Estado
- c) una reasignación de recursos nacionales para una producción interna que se desea desalentar cuando se destina al sector privado y se fomenta si se destina al sector público.

J. EL PROBLEMA DE LA EMPRESA ESTATAL EN RÉGIMEN DE COMPETENCIA

En el caso de insumos de empresas estatales que se destinan a bienes y servicios que se brindan en régimen de competencia, este sobrecosto les encarece su costo.

Esto suele tener dos consecuencias:

- a) una transferencia de recursos de otras áreas de la empresa estatal para compensar el sobrecosto, lo que eleva el precio de bienes y servicios monopólicos
- b) un mayor precio (cuando son precios líderes) que arrastra el precio del competitivo de las empresas privadas, creándoles a estas una renta diferencial.

Parece un contrasentido que el Estado pretenda vender bienes y servicios en competencia con el privado y, a la vez, asignarles objetivos “impropios” como subsidiar producciones no eficientes.

IV. ESTIMACIÓN DE SOBRECOSTOS

Resulta esencial definir con claridad el concepto de sobrecostos.

Si el precio “ficto” puesto en almacenes del comprador fuera realmente el que pagaría el consumidor estatal por el importado, el sobrecosto originado en el adicional del 40% (y en la opción SINIVA, del 21% acumulativo) sería, en su totalidad, un incremento de egresos para el organismo estatal (posiblemente una cierta fracción vuelva al Estado por la vía fiscal o por sobrecostos de ineficiencias estatales).

Pero muchos organismos tienen regímenes especiales respecto a recargos, I.V.A., gastos portuarios que pueden llevar a que aproximadamente 1/5 de ese precio “ficto” (transferencias entre distintas agencias públicas) no sea un egreso de caja del organismo comprador.

Además, tanto en el caso de la oferta nacional como en la importada, parte del precio pagado por el organismo vuelve al Estado por distintas vías tributarias o paratributarias.

A continuación se efectuarán algunos ejemplos puntuales tomados de la realidad (sin identificarlos) y, posteriormente, se desarrollará la estimación de sobrecostos para todo el sector público.

A. CASOS PUNTUALES

I. Compra del producto ALFA

Se presentan sólo las dos ofertas mejores nacionales e importadas.

Empresa MATA, importadora:

Precio CIF (y puesta en almacén) U\$S 10.000 (N\$ 5.000.000)

1 U\$S = N\$ 500

Empresa ANCA, fabricante

Precio, con IVA: N\$ 13.700.000

Componente importado directo declarado, 12%

COMPARATIVO REAL EFECTUADO (OPCIÓN CONIVA)			
MATA (importado)		ANCA (nacional)	
CIF	5.000.000	Precio con IVA	13.700.000
2% gastos bancarios	100.000	12% importado (1)	1.644.000
T.G.A. (45%)	2.250.000		
I.V.A.	1.550.000		
40% protección adicional	3.550.000		
Precio comparativo	12.450.000	Precio comparativo	15.344.000
Adjudicatario real MATA			

(1) Nótese el error realizado al computar el 100% (y no el 40%) del componente importado al comparar.

COMPARATIVO CORRECTO PARA ANCA (OPCIÓN SINIVA)			
		ANCA (nacional)	
		Precio con IVA	13.700.000
		Precio sin IVA	11.320.000
		Componente importado declarado	1.358.000
		40% sobre componente importado	543.000
		Precio comparativo	11.863.000
Adjudicatario correcto (con este criterio): ANCA			

Sobrecostos para el organismo

No paga recargos ni I.V.A. en la importación (N\$ 3.800.000)

Costo de caja con MATA: N\$ 5.100.000

Costo de caja con ANCA: N\$ 13.700.000 (incluye I.V.A. por N\$ 2.378.000)

II. Compra anual del producto BETA

Se presentan sólo las dos ofertas mejores nacional e importada.

Empresa MECE, importadora

Precio CIF (y puesta en almacén) U\$S 3.240.000

1 U\$S = N\$ 500

Empresa ELBE, fabricante

Precio, con I.V.A., N\$ 4.200.000.000

Componente importado declarado, 30%

COMPARATIVO REAL EFECTUADO (MILLONES DE N\$) (OPCIÓN SINIVA)			
MECE (importado)		ELBE (nacional)	
CIF	1.620	Precio con IVA	4.200
Gastos de crédito, etc.	81	Precio sin IVA	3.471
Gastos portuarios, etc.	146	40% sobre Comp. Imp.	417
T.G.A. (45%)	729		
I.V.A.	541		
40% protección adicional	1.247		
Precio comparativo	4.364	Precio comparativo	3.888
Adjudicatario real: ELBE			

Sobrecostos para el organismo

No paga I.V.A. en la importación (N\$ 541.000.000)

Costo de caja con MECE: N\$ 2.576.000.000

Costo de caja con ELBE: N\$ 4.200.000.000 (incluye I.V.A. por N\$ 729.000.000)

B. ESTIMACIÓN GLOBAL

La información recogida de los principales compradores estatales demuestra claramente la existencia de un importante sobrecosto que tienen los diferentes organismos públicos a consecuencia de este régimen de protección adicional.

Los desembolsos adicionales que tienen los organismos ² a consecuencia de este régimen y que cesarían si se eliminaran estas normas asciende a unos U\$S 27.000.000 (veintisiete millones de dólares) en estos 12 meses.

Si estas normas fueran sustituidas por un régimen de protección arancelaria similar al de la economía privada (es decir, si se deroga el régimen citado y también las exoneraciones de algunos organismos) el sobrecosto disminuiría en U\$S 17.000.000 y la recaudación fiscal aumentaría U\$S 10.000.000.

² Nota: la información recogida de un organismo que es gran comprador estatal no es consistente pero no cambia ninguna conclusión.

Los sobrecostos se encuentran concentrados en pocos artículos:

Material 1	U\$S 17.500.000
Material 2	U\$S 3.300.000
Equipo 1	U\$S 2.700.000
Equipo 2	U\$S 1.700.000
Material 3	U\$S 400.000
Material 4	U\$S 300.000
Material 5	U\$S 200.000
Material 6	U\$S 150.000
Material 7	U\$S 150.000
Otros	U\$S 1.000.000
TOTAL	27.400.000

Esta información resume el desglose por producto y organismo recogido por el autor pero carece de sentido publicar el detalle.

De la nómina anterior se deduce fácilmente que sólo unas pocas empresas concentran el grueso del problema y su situación podría ser considerada en el marco de cualquier modificación al régimen legal vigente para facilitar la transición ya que ellas no crearon las “reglas de juego”.

V. ESTIMACIÓN DE LA PROTECCIÓN EFECTIVA RESULTANTE

Las estimaciones del capítulo precedente han sido posibles gracias a la valiosa colaboración brindada por los Jerarcas de los organismos y de sus técnicos; aún así dichas estimaciones nos presentan algunas dudas metodológicas, las que aumentan al pretender estimar la protección efectiva resultante ya que la información sobre componente importado indirecto y, muchas veces, del directo es escasa y dudosa.

De todas maneras las cifras son contundentes, tómesese el supuesto que se quiera.

Para la estimación del valor agregado nacional y extranjeros haremos algunos supuestos simplificadores razonables.

En particular consideramos que los insumos importados pagan un arancel del 10%, aunque a veces el arancel es 0%. No deduciremos otros costos del producto que son de origen tributario.

A. EJEMPLOS REPRESENTATIVOS (VER CAPÍTULO IV)

I. PRODUCTO ALFA

Tomamos el precio CIF del producto ALFA de la empresa importadora (vía terrestre) como único valor agregado extranjero, N\$ 5.000.000.

El producto nacional (sin I.V.A., N\$ 11.322.000) tiene un componente importado declarado y directo del 12% (N\$ 1.359.000) sobre el cual se pagó (e incorporó al precio) un arancel del 10% (N\$ 136.000).

En tal caso el valor agregado nacional sustituye valor agregado extranjero en una proporción de 2,7 a 1:

$$\frac{11.322.000 - 1.359.000 - 136.000}{5.000.000 - 1.359.000} = 2,699$$

Ello implica una protección efectiva que oscila en el 170%.

Si el verdadero componente importado fuera del 25% la protección efectiva sería 278% y si fuera del 33,3%, sería 471%.

Si fuera del 44% la protección efectiva tendería a infinito.

II. PRODUCTO BETA

Aplicando los mismos supuestos y agregando un 2% del precio CIF como valor agregado extranjero en el costo portuario, tendríamos:

<u>COMPONENTE IMPORTADO</u>	<u>PROTECCIÓN EFECTIVA</u>
30%	281%
40%	636%
48%	infinita

B. ESTIMACIÓN GLOBAL

El objetivo de esta estimación es mostrar el elevado rango de protección efectiva que acarrea este régimen.

Probablemente el lector ya habrá advertido que si a la protección arancelaria general (tasa global máxima del 40%) que tiene el mercado interno, se le adiciona un 40% y si, además, como hacen los principales compradores estatales, incluyen el 21% del IVA sólo en la oferta extranjera, el resultado termina siendo una protección nominal superior al 137% (con TGA del 40%) y, por ende, una protección efectiva sustancialmente superior.

La estimación global se efectuará en base a las alternativas siguientes,

- a) tasa global arancelaria del 40% t del 20%
- b) componente importado declarado y real del 10 y 25%, del 20 y 35% y del 30 y 45%; asimismo se estimará a qué porcentaje de integración nacional la protección efectiva se hace infinita
- c) precio del competitivo nacional igual al 100% de la máxima protección (no hay “agua”); en mi opinión personal considero que varias de las empresas que concentran el grueso del problema no maximizan el precio sino que tienen una estrategia empresarial distinta por la que incorporo una hipótesis del 90% del máximo precio sin que se cambien sustancialmente los resultados.

En todos los casos considero introducción por puerto, costo portuario y de acarreo del 6% (componente importado 2%) y otros costos de introducción del 4% del CIF.

Asimismo deduzco un 10% del valor agregado extranjero real como componente tributario del precio doméstico como una aproximación gruesa al problema.

Los resultados son concluyentes.

PRECIOS INTERNOS, SIN I.V.A., IGUAL AL 100% DEL MÁXIMO				
Tasa global arancelaria	Componente importado		Precio Interno (sin I.V.A.)	Protección Efectiva
	Declarado	Real		
40	10	10	244,3269	180%
40	10	25	244,3269	333%
40	20	20	235,2778	234%
40	20	35	235,2778	636%
40	30	30	226,8750	348%
40	30	45	226,8750	Infinita
20	10	10	211,7500	133%
20	10	25	211,7500	213%
20	20	20	203,9074	160%
20	20	35	203,9074	309%
20	30	30	196,6250	206%
20	30	45	196,6250	635%
20	30	52	196,6250	Infinita

PRECIOS INTERNOS, SIN I.V.A., IGUAL AL 90% DEL MÁXIMO				
Tasa global arancelaria	Componente importado		Precio Interno (sin I.V.A.)	Protección Efectiva
	Declarado	Real		
40	10	10	244,3269	180%
40	10	25	244,3269	333%
40	20	20	235,2778	234%
40	20	35	235,2778	636%
40	30	30	226,8750	348%
40	30	45	226,8750	Infinita
20	10	10	211,7500	133%
20	10	25	211,7500	213%
20	20	20	203,9074	160%
20	20	35	203,9074	309%
20	30	30	196,6250	206%
20	30	45	196,6250	635%
20	30	52	196,6250	Infinita

El planteo de cálculo es repetitivo por lo que desarrollo sólo el segundo caso:

TGA	40%
Componente importado declarado	10%
Componente importado real	25%

Cálculo:

- Precio interno, sin I.V.A.: $(100 + 6 + 4 + 40) (1,21) \frac{(1,40)}{1,04} = 244,3269$

- Valor agregado extranjero: 61,0817

- Protección efectiva: $\frac{244,3269 - 1,10 (61,0817)}{102 - 61,0817} = 4,33$

- Tasa de protección efectiva: 333%

Pueden efectuarse los supuestos que se quieran, pero todo indica que la protección efectiva será probablemente superior o muy superior al 200% en casi todos los casos.

He constatado, inclusive, algunos expedientes de compras con protección infinita.

VI. SOLUCIONES POSIBLES

Ya se ha reseñado el régimen, analizado su aplicación y evaluado sus resultados.

Corresponde plantear los posibles caminos a transitar en esta área, dentro del campo general de la reforma del Estado.

A. SOLUCIÓN: ELIMINAR EL RÉGIMEN

Con independencia de cualquier política proteccionista que defienda la industria nacional en el mercado interno, nunca puede ser conveniente un régimen adicional de sobre-protección en las compras estatales.

No es cierto que el Estado pueda hacer un esfuerzo adicional para proteger la industria nacional en sus compras. El Estado nunca lo puede hacer porque sus recursos provienen exclusivamente de la sociedad, de sus ciudadanos.

Si no se considera conveniente elevar (se rebajó hace un mes dicho nivel) el nivel de protección a la industria nacional porque se encarecerían los productos a costa del consumidor y se empeoraría la asignación de recursos, tampoco tiene sentido recaudar más impuestos o encarecer las tarifas, que abona el mismo consumidor, para pagar más caro los productos de la industria nacional que compra el Estado, pero que siempre paga, directa o indirectamente la población.

Inclusive elevar el nivel general sería más beneficioso que crear un régimen especial más alto, porque éste padece de “costos” de recaudación y externalidades asociadas muy importantes.

Esta apreciación, debe destacarse, es independiente de si el nivel general de protección es mucho o es poco, que es otro tipo de problemas.

Para esta solución sólo se requiere aprobar un artículo en una Ley especial o en una presupuestal, con una de dos opciones:

OPCIÓN A:

Art.: “Deróganse el art. 374 de la Ley 13.032 de 7 de diciembre de 1961, el art. 435 de la Ley 13.892 de 19 de octubre de 1970 y los arts. 260 a 263 de la Ley 14.106 de 14 de marzo de 1973”.

OPCIÓN B:

Art.: “El régimen general de adquisiciones de los organismos estatales y paraestatales tendrá la misma protección a la industria nacional que tengan las demás adquisiciones en el mercado”.

B.SOLUCIÓN: SUPRIMIR LOS EFECTOS “CUALITATIVOS” MÁS NOCIVOS

B.1. NO APLICABILIDAD PARA LA PRODUCCIÓN DE BIENES EN RÉGIMEN DE COMPETENCIA.

Como se señalara anteriormente y con independencia de si es pertinente o no la intervención estatal en la producción de bienes privados en régimen de competencia, resulta por completo razonable que, si el sector público compite con los particulares, lo haga en igualdad de condiciones.

Ese sobrecosto de producción, en este caso, perjudica a las empresas estatales, altera los precios finales y, en caso que el precio del bien estatal (como en el caso del portland) determine el precio del mercado, genera una ganancia diferencial para el competidor privado.

La solución sería aprobar un artículo legal que diga así:

Art.: “El régimen adicional de protección a la industria nacional creado por el art. 374 de la Ley 13.032 de 7 de diciembre de 1961 y demás disposiciones modificativas y concordantes no será de aplicación para la adquisición de insumos destinados a bienes y servicios que no se encuentren en régimen de monopolio legal para su elaboración, prestación o venta o que, estando en monopolio legal, tienen competencia de evidente sustituibilidad.

El Poder Ejecutivo reglamentará esta disposición y la gradualidad de su disminución la que se completará en un plazo máximo de un año”.

B.2. CONSIDERAR LA INCIDENCIA DEL I.V.A.

Eliminar las dudas y duplicidad de cálculos es tan claro y evita tantas distorsiones que no requiere justificación adicional.

La solución sería un decreto reglamentario (ver Punto siguiente) o un artículo legal interpretativo de este tenor:

Art. de Ley: “Declárase que la comparación de ofertas nacionales y extranjeras en el régimen general de protección a la industria nacional establecido en el art. 374 de la Ley 13.032 de 7 de diciembre de 1961 y demás disposiciones modificativas y concordantes en los términos establecidos por el art. 435 de la Ley 13.892 de 19 de octubre de 1970, inclusive en lo que refiere al Impuesto al Valor Agregado que se considerará tanto en las ofertas nacionales como en las extranjeras)”

B.3. REGLAMENTAR EL CONTROL DEL VERDADERO VALOR AGREGADO

Como se señalara anteriormente, el peso del componente nacional en las ofertas nacionales es exagerado por la vía de omitir los componentes importados indirectos y, a veces, los directos.

Ello es claramente palpable en las propias ofertas cuando declaran un componente importado que es tres o cuatro veces menor que el peso del dólar en su paramétrica de costos.

Se agrega el texto tentativo de un decreto reglamentario relativo a este punto y al anterior, el cual, si bien soluciona los puntos referidos es – jurídicamente – opinable ya que se han manejado criterios distintos en diversos organismos públicos.

EJEMPLO DE DECRETO REGLAMENTARIO

*MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGÍA*

VISTO: el régimen adicional de protección a la industria nacional en las compras estatales creado por el art. 374 de la Ley 13.032 de 7 de diciembre de 1961, el art. 435 de la Ley 13.892 de 19 de octubre de 1970 y el art. 260 de la Ley 14.106 de 14 de marzo de 1973.ç

RESULTANDO: I) El régimen se basa en una comparación equitativa y en igualdad de condiciones de las ofertas nacionales y extranjeras, de acuerdo con la nómina de elementos de costo que señalan los citados arts. 435 y 260

II) La protección adicional se establece a favor de la o las partes fabricadas en el país por los factores nacionales de producción de acuerdo con lo establecido por el referido art. 374

CONSIDERANDO: I) Que los diferentes organismos públicos aplican de diversas maneras este régimen por lo que conviene su reglamentación

II) Que el principio de igualdad en las ofertas nacionales y extranjeras debe ser principio rector de la reglamentación del régimen

III) Que el principio de determinación del verdadero valor agregado nacional y extranjero, directo o indirecto, debe ser también principio rector de la misma

IV) Que debe excluirse de la comparación los impuestos a las transacciones comerciales que se incorporan al costo de las ofertas nacionales

V) Que los procedimientos de comparación de ofertas deben ser claros y ágiles

ATENCIÓN: a lo establecido en el numeral 4 del art. 168 de la Constitución de la República

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Art. 1º. Los organismos estatales y paraestatales, al aplicar el régimen establecido por el art. 374 de la Ley 13.032 de 7 de diciembre de 1961, deberán considerar las distintas ofertas nacionales y extranjeras puestas en almacenes del comprador y en igualdad de condiciones.

Art. 2. A tal efecto se le deberán adicionar al costo de la oferta extranjera todos aquellos costos no incluidos para ubicarlo en almacenes del comprador, inclusive cuando esos costos correspondan a gravámenes de los que la oferta esté exonerada.

Art. 3. El precio comparativo de la oferta nacional también será el correspondiente a almacenes del comprador. No se incluirán en este precio los impuestos a las transacciones comerciales ni el impuesto al valor agregado cuando se incorporen al costo del producto.

Art. 4. Los oferentes de bienes nacionales deberán presentar el detalle de la composición del valor agregado nacional y extranjero, directo e indirecto, de sus ofertas para su admisibilidad en este régimen de preferencia y designarán un representante para cualquier aclaración y, eventualmente, para ingresar al Tribunal a que refiere el art. 6.

Art. 5. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con el asesoramiento de la Dirección Nacional de Costos, Precios e Ingresos y del Centro Nacional de Política y Desarrollo Industrial, determinará el componente nacional e importado comprendido en los precios y tarifas de bienes y servicios públicos, la composición habitual de los insumos más frecuentes del sector privado y el componente nacional e importado promedio a aplicar en los insumos de escasa incidencia en ausencia de información suficiente; los oferentes privados podrán presentar otra composición justificándola detalladamente.

Art. 6. De no estar de acuerdo el organismo comprador con la composición de valor agregado presentada por un oferente que puede resultar ganador, se constituirá un Tribunal Arbitral cuyo fallo será inapelable y estará compuesto por el representante del oferente o quien lo sustituya, un representante del organismo y un Presidente, que será designado de común acuerdo. Ambas partes podrán acompañarse de hasta dos técnicos asesores.

La citación para la reunión de elección de presidente y para la primera reunión plenaria se efectuará por telegrama colacionado u otro medio fehaciente con plazo de 48 horas; de no concurrir el representante del oferente se lo tendrá por desistido y el organismo, con el asesoramiento de DINACOPRIN, determinará esa composición.

El mismo procedimiento se efectuará si el Tribunal no logra un pronunciamiento por mayoría.

Todo oferente podrá solicitar del organismo comprador la aceptación de la composición del valor con suficiente antelación a la apertura de ofertas.

Art. 7. Los organismos públicos especializados deberán evacuar rápidamente las consultas directas que les efectúen los organismos públicos y los Tribunales Arbitrales al respecto.

Art. 8. El presente régimen se aplicará en las licitaciones públicas y restringidas y en las compras directas.

Art. 9. Publíquese, comuníquese, etc.

B.4. ESTABLECER UN LÍMITE MÍNIMO DE VALOR AGREGADO NACIONAL

La facilidad existente para atribuir origen nacional a los insumos (nacionales o extranjeros) comprados en plaza, hace aconsejable establecer un mínimo de valor agregado nacional para ser incluido en el régimen de preferencia creado por el citado art. 374.

El legislador ya previó esa situación en el art. 263 de la Ley 14.106 de 14 de marzo de 1973 que dice así: *“Los créditos previstos en el artículo 261 se otorgarán solamente cuando el valor agregado nacional referido al precio de venta no sea inferior al 40% (cuarenta por ciento). La composición del valor agregado, a los efectos previstos por este artículo, incluirá todos los costos nacionales y será reglamentado por el Poder Ejecutivo.*

La solución sería un artículo legal así:

Art.: “El régimen adicional de protección a la industria nacional creado por el art. 374 de la Ley 13.032 de 7 de diciembre de 1951 se aplicará con los requisitos establecidos por el art. 261 de la Ley 14.106 de 14 de marzo de 1973”.

C. SOLUCIÓN: ELIMINAR LOS EFECTOS CUANTITATIVOS MÁS NOCIVOS

Como se señalara anteriormente la protección efectiva al valor agregado nacional alcanza a elevados porcentajes.

Nadie plantea seriamente porcentajes superiores al 75 o 100% de protección efectiva.

Una forma de limitar drásticamente los niveles exagerados de protección es establecer un tope máximo de protección efectiva, en combinación con el decreto reglamentario mencionado anteriormente (ver B.3).

La solución sería un artículo legal así:

Art.: "La protección efectiva al valor agregado a la industria nacional en las adquisiciones de organismos estatales y paraestatales, en el régimen creado por el art. 374 de la Ley 13.032 de 7 de diciembre de 1961, no podrá ser superior al 75% (o 100%), abatiéndose el margen de tolerancia máximo en lo que supere este porcentaje.

El Poder Ejecutivo reglamentará la forma de cómputo, presentación y contralor de la declaración de los oferentes; las discrepancias serán dirimidas por un Tribunal Arbitral cuyo fallo será inapelable".

D. HOMOGENEIZAR CRITERIOS

Sería conveniente que el Estado homogeneizara los criterios aplicados por los distintos organismos adquirentes, mediante un breve Seminario de unas 6 horas de duración, dirigido a los Gerentes de Adquisiciones.

E. GRADUALIDAD

Probablemente resulte conveniente establecer alguna gradualidad en la aplicación de alguna medida.

La mejor solución es determinar un plazo por Ley y, eventualmente, facultar al Ejecutivo para regular la gradualidad del lapso fijado.

Un artículo legal podría ser:

Art. : "El margen de tolerancia establecido en el art. 374 de la Ley 13.032 de 7 de diciembre de 1961 disminuirá al 30% al 1º de enero de 1990, al 20% al 1º de julio de 1990, al 10% al 1º de enero de 1991 y se eliminará al 1º de julio de 1991".

Podría agregarse, para no agravar el problema durante la etapa de transición, limitar el margen a las empresas que se han apoyado realmente en un régimen que no crearon; para ello se podría establecer:

“El referido margen de tolerancia se aplicará exclusivamente a aquellas empresas y productos cuyas ventas, amparadas en esta protección, fueran superiores al 20% de las ventas totales, de acuerdo con la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo”.

VII. CONCLUSIONES

Se ha analizado un costoso problema originado en la acumulación de normas sin adecuado estudio de sus consecuencias, las que han permanecido vigentes más por inercia burocrática que por decisión expresa de su mantenimiento.

Parece razonable una pronta racionalización o supresión de este régimen de protección adicional.