

LAS COMPRAS PÚBLICAS: UNA OPORTUNIDAD PARA LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL

INFORME ESPECIAL
AÑO 2020





RESUMEN EJECUTIVO	3
EL ESPACIO PARA LAS POLÍTICAS DE COMPRAS PÚBLICAS	4-5
LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	6-7
IMPORTANCIA DE PRIORIZAR LA INDUSTRIA NACIONAL	8
LA NUEVA LEY DE COMPRE ARGENTINO Y DESARROLLO DE PROVEEDORES: AVANCES Y LIMITACIONES	9-16
PROPUESTAS Y NUEVAS LÍNEAS DE TRABAJO	17-18
ANEXO: REGIMENES PROVINCIALES	19-21





Argentina hasta el momento **no posee acuerdos internacionales que limiten las posibilidades** de utilizar las **compras públicas** para el estímulo de sectores estratégicos y la industria local.



Las políticas de compras públicas son una herramienta altamente difundida en los países más desarrollados. La aplicación de preferencias, reservas de mercado y acuerdos de cooperación productiva son los principales instrumentos utilizados a para promover las compras a bienes de origen local.



En 2018, Argentina sancionó una **nueva ley de Compre Argentino y Desarrollo Argentino (Ley 27.437)**. La misma presenta **ciertos avances** frente a la ley anterior en cuanto a los instrumentos que dan prioridad a las compras a nivel local (25.551), no obstante **persisten limitaciones** vinculadas en general debido al conjunto reducido de contrataciones públicas que deben cumplirlas (sujetos obligados y montos comprendidos).



ADIMRA participó activamente como entidad consultada por el Congreso Nacional respecto de las mejoras necesarias para lograr una ley que impulse las compras a nivel local. Entre las principales propuestas de ADIMRA se encuentran la elevación de las preferencias, la incorporación de una reserva de mercado y posibilidad de mejora de oferta para las pymes, ampliación de sujetos obligados y intervención por la autoridad de aplicación y consulta al sector privado previo a la publicación de los pliegos.



No existe en la actualidad **un acuerdo multilateral** que limite las posibilidades de los gobiernos para imponer ventajas a favor de sus proveedores y prestadores nacionales a la hora de abastecerse de bienes y servicios.

Tanto la OMC (1996 en adelante) como el GATT (1947) procuraron dejar fuera del alcance de sus obligaciones a las compras públicas.



El GATT excluye a las compras públicas de la obligación de Trato Nacional y de la no discriminación en las compras a cargo de empresas públicas (art. III: 8, XVII:2 y XIII:1).



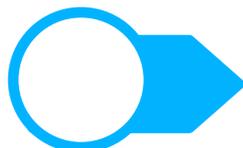
El Acuerdo Plurilateral de Compras Públicas (ACP) de la OMC crea derechos y obligaciones **tan solo** para aquellos miembros que decidieron suscribirlo (trato nacional y no discriminación).

“ **Aplica solo para las contrataciones cubiertas** en las listas que compromete cada estado parte y siempre que el monto de la contratación supere **ciertos umbrales.** ”

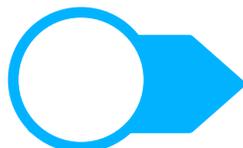
“ Hoy solo tiene **45 miembros de un total de 164**, en general países desarrollados. ”



En la actualidad, Argentina **no posee acuerdos internacionales** en la **OMC** ni tampoco regionales en el **ámbito del Mercosur**. Solamente firmó algunos compromisos ante la OEA. Por lo tanto, existe margen para la adopción de políticas de estímulo sectorial a través de las compras públicas.

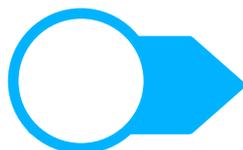


No es miembro del ACP de OMC.



El Protocolo de contrataciones públicas del Mercosur **fue firmado** en el año 2006 **pero no fue internalizado** por los Estados Partes del bloque.

Argentina lo aprobó mediante Ley 26.443 en 2008 y promulgada en 2009. Es el único miembro que lo ha aprobado, por cuyo motivo no entró en vigencia. Si bien Argentina no se encuentra obligada a nivel regional, existe cierto proceso de integración en la materia.



El **Acuerdo MERCOSUR-UE** tendría un **capítulo** de compras públicas.

Margen de preferencia

Reserva de mercado

Cooperación productiva

Contenido nacional



12% para PyMEs
6% grandes
25% para infraestructura
Agencias federales: pueden ser más altos según sus regulaciones.

Para insumos y materiales de construcción domésticos (ej: acero y minerales).
100% empresas fabricantes de defensa.
Las agencias federales: compras a PyMEs (Small Business) deben representar el 23% del gasto federal anual.

Acuerdos de transferencia tecnológica y de compensación (obligación de desarrollar proveedores locales).

+ de 50% del costo de los insumos debe ser nacional (sobre total de insumos).



15% para proveedores locales
Ofertas extranjeras: 1% adicional por subcontratación local para el primer 10% y un 1% adicional por cada 5% de subcontratación adicional

Acuerdos de transferencia tecnológica y compensación.
Compras de extranjeros superiores a U\$S 5 M subcontratación de + de 20% del contrato. Incluso si gana empresa grande local.

+ de 35% del valor total de los componentes del producto en el precio del producto



Objetivo anual de compra de 50% o más del total del valor de adquisición.
Hay productos asignados para la compra a empresas PyMES

Margen de preferencia

Reserva de mercado

Cooperación productiva

Contenido nacional



- 10% a MiPyIMES y 5% al resto.
- Hasta 25% en sectores estratégicos (ej: BK y TICS)

Micro y pequeñas: en compras de hasta 80 mil reales y cuota de 25% en todas las compras de bienes divisibles.

Se puede exigir subcontratación a micro y pequeñas y medidas de compensación industrial, comercial, o tecnológica.

Regla ad-hoc establecida por el ejecutivo en sectores estratégicos



15% en licitaciones internacionales que no están restringidas por TLC.

En licitaciones nacionales para proveedores nacionales que incorporen al menos 50% de contenido nacional.

65% de contenido nacional. La Secretaría de Industria puede conferir excepciones.



Preferencia del 2% y 3% (para grandes) sujeto a que cumpla con la cooperación productiva

30% del presupuesto anual a MiPyIMES

Cooperación productiva de 30% del valor de la contratación para obtener margen de preferencia.



15% MiPyME y cooperativas
8% resto de las empresas
Oferta extranjera: 1% cada 5 pp de integración local (máx. de margen de preferencia 8%).

Ciertas contrataciones MiPyMEs < a 1300 M en bienes y Obra Pública <100.000 M
el precio de la oferta no debe superar en un 20% al monto estimado de la contratación.

Administración Nacional y empresas del Estado.
+ de 20% del valor de la oferta en contrataciones de >240.000 M. Se puede compensar con radicación de inversiones, transferencia tecnológica, I+D e innovación tecnológica.

Insumos locales más de 60% del VBP.
Obra pública: más de 50% del VBP.

- El **Compre Argentino** constituye una herramienta que permite la utilización del poder de compra del Estado para **potenciar el proceso de desarrollo industrial** argentino en sectores estratégicos y la **innovación tecnológica local**.
- La mayoría de los países de la OECD cuentan con regímenes de compras públicas como herramienta de política económica.
- Las compras públicas representan una proporción muy importante de la demanda de un país. Tan solo si se considera el **gasto directo del gobierno nacional y provincial que surge del presupuesto** en infraestructura **representan más del 5% del PBI**.
- Si se sustituyeran por ejemplo, el **50% de las importaciones** que realiza el Estado con compras a la industria nacional, **se generarían cerca de 150 mil nuevos puestos de trabajo genuinos** (directos e indirectos).
- Asimismo esto **tendría un impacto en la recaudación por un monto de 940 millones de dólares adicionales**) a los que deberían agregarse la recaudación de las provincias y municipios, y las reducciones que se producirían sobre los subsidios por desocupación y otros gastos asistenciales.

AMPLIACIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS

Especifica la incorporación del Sector Público Nacional (Art. 8 ley 24.156)+P. Leg, Jud. y Min. Público y CAMMESA

AUMENTO DE LAS PREFERENCIAS

15% MiPyME y cooperativas, 8% resto (Optativo para compras directas)

PREFERENCIAS A LA OFERTA EXTRANJERA SEGÚN GRADO DE INTEGRACIÓN LOCAL

1% cada 5 pp de integración local (máx. de margen de preferencia 8%).

POSIBILIDAD DE MEJORA DE OFERTA

A MiPyMEs locales: cuando su precio original no haya superado en más de un 20% a la mejor cotización.

RESERVA DE MERCADO

A MiPyMEs locales
Bienes (< a 1.300 M)
Obra Pública (< 100.000 M).
El precio no debe superar en un 20% al monto estimado de la contratación.

REVISIÓN PREVIA DE LOS PLIEGOS POR PARTE DE LA AA

Monto igual o superior a M 80.000.

Deben presentar informe de factibilidad de participación de la producción local.

INCORPORACIÓN DE ACUERDOS DE COOPERACIÓN PRODUCTIVA

Aplica para bienes (con un monto \geq a M 240.000).

No inferior al 20% del valor de la oferta)

PROGRAMA DE DESARROLLO DE PROVEEDORES

Articulación de la oferta con demanda pública e identificación de oportunidades de provisión. Se incluye a YPF.

SANCIONES

Introduce la sanción penal para funcionarios y sujetos obligados.

COMISIÓN BICAMERAL (PODER LEGISLATIVO)

Seguimiento a los Contratos de Participación Público-Privada y la Ley de Compra nacional.



Sujetos obligados

- Se **excluye a YPF** en forma explícita como sujeto obligado.
- Solo incluye a los licenciatarios, permisos o autorizaciones para la prestación de obras y servicios públicos (**excluye otras actividades de interés público** como el transporte de cargas, generación electricidad, telecomunicaciones, explotación de recursos no renovables).
- No evita que se **excluyan adquisiciones públicas financiadas o mediadas por organismos internacionales**. Organismos como el BID y el Banco Mundial habilitan a que se agreguen cláusulas de compra nacional en los contratos, sin embargo debe acordarse en forma previa.



Promoción de MiPyMEs

- La reserva de mercado y la posibilidad de mejora de ofertas **sólo se aplica para las contrataciones por parte de la Administración Nacional**.



Intervención previa de la Autoridad de Aplicación

- Se aplica **sólo para la Admin. Nacional y empresas del Estado** (las mayores dificultades para el cumplimiento del régimen siempre se han observado con licenciatarios, concesionarios y permisionarios y subcontratistas. De hecho, son los que realizan las principales contrataciones y obras públicas).
- **Es solo para grandes contrataciones:** a partir de los 80.000 módulos (240 millones de \$).
- **Deja a discrecionalidad de la AA** el cumplimiento efectivo del régimen. La posibilidad de expedirse depende de la voluntad de la AA en cada contratación con un plazo de tiempo reducido (15 días hábiles).
- **No establece un mecanismo en donde se pueda consultar al sector privado** (potenciales proveedores).



Acuerdos de Cooperación Productiva (ACP)

- **Limita ampliamente el universo de aplicación** (solo para la Admin. Nacional y empresas del Estado). Nuevamente se excluye a los licenciatarios, concesionarios y permisionarios y subcontratistas.
- El límite a partir del cual se determina la obligación de realizar ACP resulta muy elevado (240.000 módulos, 720 millones de pesos).
- Debería establecerse un mecanismo que limite la posibilidad de “particionar” licitaciones para no cumplir el acuerdo.



Valor del Módulo

- El valor del módulo (art. 13 Ley 27.437) fue elevado a \$3.000 a partir de la Res. 185/2019 del Ministerio de Producción de Trabajo – Secretaría de Industria.
- Esto elevó aún más los valores a partir de los cuales deben ser presentados los proyectos a la Autoridad de Aplicación y deben implementarse los ACP.



Posibilidad de modificar condiciones en “sectores estratégicos”

Se otorgan facultades a la AA que resultan contrarias a la promoción de sectores estratégicos en la industria nacional como la reducción del margen de preferencia, el monto mínimo de cooperación productiva y reducción del grado de integración local.

La AA, con la intervención del organismo contratante y la Jefatura de Gabinete , puede:

- a) Elevar o disminuir el % de integración local: rango de 30% a 70%.
- b) Disminuir el margen de preferencia: hasta un mínimo de 5%.
- c) Elevar o disminuir el porcentaje de cooperación productiva: rango de 10% y 30%.

Acompañado de un informe técnico que sustente las modificaciones propuestas.

Aplica para: Administración Nacional y empresas del Estado en bienes (contrataciones con un monto igual o superior a 80.000 módulos y que incluyan bienes de alto contenido científico-técnico).

La AA no puede reducir los márgenes de preferencia aplicados a MiPyME por 3 años desde la vigencia de la presente ley.



Adhesión de las provincias y CABA

- Se invita a la adhesión de las provincias, pero **hasta el momento no adhirió ninguna provincia**. No incluye a las entidades públicas provinciales, CABA y municipales, sus entidades descentralizadas, así como sus contratistas, concesionarios, licenciatarios y permisionarios públicos o privados, cualquiera sea su naturaleza jurídica, a pesar que muchas veces ejecutan obras fondos públicos federales.



Comisión bicameral

- No se tiene conocimiento de que la comisión se haya conformado y esté trabajando para la revisión del cumplimiento efectivo de la ley.



Alcances de la Ley

- Los distintos instrumentos de la ley en general tienen un alcance limitado por los **sujetos obligados comprendidos** y **por los montos de aplicación de las contrataciones**.

		Admin. nacional	Empresas del Estado	Entes públicos y fondos fiduciarios	Licencias, concesiones y contratistas	P. Leg., P. Jud. Y Min. Público	CAMMESA	YPF
Reserva de mercado	MIPyMEs <1300 M bienes	✓				✓		
Margen preferencia	>1300 M	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	<1300 M		<i>Opcional</i>	<i>Opcional</i>	<i>Opcional</i>		<i>Opcional</i>	
Mejora de oferta	MIPyMES <20.000 M	✓						
Intervención previa	<80.000 M	✓	✓					
Cooperación productiva	<240.000 M	✓	✓					
Modificar condiciones	<80.000 M	✓	✓					
Programa Desarrollo proveedores	YPF							✓

Promover la adhesión de las provincias a la nueva ley

Especialmente de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, donde se concentra el grueso de las contrataciones y obras.

Actualmente, coexisten 17 regímenes provinciales y ninguna provincia adhirió a la nueva Ley 27.437. Los gobiernos provinciales y CABA explican casi la mitad de la inversión en infraestructura que es llevada a cabo por el sector público (la cual representa 1,8% del PBI según el Presupuesto 2019).

De manera temporal, aplicar la ley en determinados sectores estratégicos

Incorporación de YPF en la Ley 27.437

Incorporación como sujeto obligado e implementación efectiva del Programa de Desarrollo de Proveedores con compromisos de provisión a partir de la industria local.

Impulsar programa para el desarrollo del Compre de Innovación

Con el fin de desarrollar y potenciar nuevas respuestas y sectores que se quieran impulsar desde el Sector Público.

Ampliación del umbral de intervención de la AA

Reducir el monto de los proyectos de pliegos que requieren intervención previa de la AA (hoy de 240 millones de pesos), y que deben realizar Acuerdos de Cooperación Productiva (ACP) (hoy de 720 millones de pesos).

Articulación público-privado

Potenciar mesas de trabajo por cadena de valor con participación de autoridad de aplicación de la Ley + organismos compradores + sector privado. Promover la participación de ADIMRA para favorecer la identificación de la oferta local, previsión de la potencial demanda, difusión de información acerca de licitaciones.

Acuerdos especiales por cadena de valor

Promover el desarrollo de acuerdos por cadena de valor a nivel nacional y provincial para la promoción de las compras públicas en cuyos casos no se alcance la adhesión o u obligación por la Ley 27.437. Ejemplo cadena de valor hidrocarburífera, minera, sector energético.



ESTUDIOS ECONÓMICOS

EQUIPO DE TRABAJO:

Lic. Tomás Canosa

 tcanosa@adimra.org.ar

Lic. Noelia Abbate

 nabbate@adimra.org.ar

Yanina Busquet

 ybusquet@adimra.org.ar
