



ESTUDIO 10

PROFESIONALES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

EL IMPULSO A LA PRODUCCION NACIONAL A PARTIR DEL SISTEMA DE PREFERENCIAS EN LA CONTRATACION PÚBLICA, EL VALOR AGREGADO ECUATORIANO Y SU APLICACIÓN

**Por: Andrés Redin M.
Socio -Estudio 10 ConsultoresExcelencia C. Ltda.**

En virtud de lo establecido en el art. 284 de la Constitución de la República en la que se establece como objetivo de la política económica el incentivar a la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica de los diversos sectores productivos; la instrumentación de este objetivo tiene un pilar fundamental que emerge desde la contratación pública como mecanismo para instrumentar las políticas públicas de incentivo a la producción nacional¹ y contratación preferente para actores de la economía popular y solidaria y mipymes.

La instrumentación de estos mecanismos están amparados en el sistema de preferencias contemplado por el ente rector y regulador de la contratación pública en el Ecuador – SERCOP-, cuyas atribuciones determinan la administración de los procedimientos para la determinación y verificación de producción nacional en los procesos precontractuales de contratación, para lo cual establece los criterios de valoración que incentivan y promuevan la participación nacional, mediante márgenes de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios, de origen nacional.

Es así como, la determinación del Valor Agregado Nacional, términos utilizado en contexto internacional, Valor Agregado Ecuatoriano – VAE (conforme las resoluciones del SERCOP) de los proveedores del Estado es un elemento desequilibrante para activar el sistema de preferencias acordes a la realidad de la producción nacional. Existen metodologías para calcular este indicador que permiten reemplazar la discrecionalidad por parte de los proveedores para declarar el grado de componente nacional en los bienes que ofrecen al Estado². Se han identificado métodos que apuntan al producto (VAE producto) y a la estructura empresarial (VAE Empresarial).

En el desarrollo de las metodologías para calcular el VAE de un proveedor es fundamental contar con mecanismos de verificación y validación de información que permitan construir coeficientes dinámicos y coherentes con la realidad de los actores de la contratación pública y la industria; más aún cuando al existir un sistema de preferencias, la valoración que se entregue a un proveedor que ofrezca

¹ Art. 288, Constitución de la República

² Ver Resolución RE-INCOP-096-2013 de 26 de julio 2013.



ESTUDIO 10

PROFESIONALES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

bienes y servicios ecuatorianos puede no solo marcar una diferencia, sino que puede se le favorezca la adjudicación de un procedimiento de contratación pública.

EL **VAE empresarial** es un mecanismo verificador dinámico que surge de la obtención de información declarada en la esfera tributaria, específicamente en el sistema de declaraciones tributarias administrado por el Servicio de Rentas Internas –SRI. La estructura de datos recabada obtiene información de los montos por compras locales e importaciones que realiza un determinado emprendimiento o unidad productiva de la iniciativa privada o de los actores de la economía popular y solidaria. Esta propuesta metodológica desarrollada a pedido del Directorio del SERCOP, y trabajada de manera conjunta entre la Dirección General de este organismo y el Servicio de Rentas Internas, calcula la proporción de compras locales realizadas respecto del total de las compras efectuadas por un proveedor³; replicando dicho análisis a los diferentes niveles de su cadena de valor (hasta seis niveles hacia atrás) y adoptado por la contratación pública a finales del 2014⁴. Evidentemente, es un cálculo a nivel de empresa (actividad económica) y no de producto, llega a ser un primer acercamiento para establecer la realidad de la industria ecuatoriana y sincerar las deficiencias de las estructuras productivas de origen ecuatoriano para la transformación sustancial de bienes que son requeridos por el Estado. El cálculo del VAE empresarial parte del agrupamiento de CPCs homogéneos que se relacionan con una actividad económica (correlación CPC-CIIU) y mediante el método matemático por distribución de las observaciones se obtiene el valor del VAE con un importante elemento diferenciador: permite la verificación y comprobación del componente nacional que tiene un probable proveedor del estado ya que el porcentaje acreditado consta en la base de datos del SRI, eliminando así la carga subjetiva que podría tener un proveedor al momento de llenar, bajo su juicio y riesgo, información de naturaleza documental .

La metodología del **VAE por producto** que consta en la resolución RE-SERCOP-2015-031 del 13 de Mayo del 2015, establece los nuevos criterios para la determinación y cálculo del componente nacional que tiene una oferta proveniente de un proveedor del Estado. La conceptualización de esta resolución evoca a la Matriz de Insumo Producto y detalla una serie de correspondencias entre clasificadores internacionales y nacionales que lo que hace es generalizar los cálculos obtenidos. Esta metodología es la que más se adapta a la contratación pública puesto que apunta al ADN de esta, el producto per-se. Es una metodología robusta siempre y cuando tenga elementos verificadores y que permitan

³ Esta metodología es conocida como prueba ácida porque considera las transacciones de compras y adquisiciones realizadas por la empresa, sin incluir mano de obra, depreciación de maquinaria y equipos.

⁴ la metodología consta en la resolución RE---SERCOP---2014---000019, de 11 de noviembre de 2014.
Avenida 12 de Octubre N24-739 y Colón, Edificio Boreal,
Torre A, Oficina 1301. Teléfono 382.6820



ESTUDIO 10

PROFESIONALES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

interoperabilidad para obtener los cálculos de manera efectiva. Esta metodología, refiere a la medición de la materia prima ecuatoriana insumida en la producción nacional de bienes a través de la cadena de proveedores. La información contable para la medición de los insumos de materia prima ecuatoriana reposa en la estructura de costos de producción por línea de producto de la cada uno de las empresas que participa en la cadena productiva. Esta metodología requiere de inputs a nivel de proceso productivo y por tipo de producto (descomposición del proceso de transformación del producto) para obtener un acercamiento a la composición de origen nacional, sin embargo, el factor de confidencialidad de la información de las empresas o pequeñas unidades productivas, infiere al uso de organismos verificadores con costos adicionales para el Estado y/o proveedor, encareciendo la oferta y en algunos casos desincentivando la participación de estos en los procesos.

De esta manera, el actual sistema de preferencias (VAE producto) vuelve la subjetividad y discrecionalidad por parte de los oferentes; el proceso administrativo de verificación por parte del ente rector se convierte en un desafío al tener cerca de 180.000 procesos adjudicados anualmente (750 procesos diarios). Es imprescindible llegar a la automatización de los procesos de verificación y validación y lograr una efectiva determinación de los umbrales⁵ considerando los elementos y estructuras empresariales de costeo y contabilidad. Para ejemplificar el alcance y lectura de los resultados del VAE producto y VAE empresarial, haremos referencia al producto VEHICULOS y a la actividad económica de Ensamblaje de vehículos⁶, el cuadro a continuación muestra lo siguientes resultados:

Metodología	Producto / Sectorial	Umbral (VAEe; VAEp)
VAE Empresarial	Servicio de ensamblaje y Fabricación de carrocerías incluidas cabinas para vehículos automotores (actividad económica)	6.4%
VAE Producto (vigente)	Vehículos - cpc 49113	40%

⁵ Umbral mínimo para que un bien o producto sea considerado como nacional.

⁶ El umbral del VAE Empresarial agrupa a las empresas comunes al servicio de ensamblaje de vehículos, con su respectivo VAE empresarial obtenido del SRI y mediante un promedio simple se determina el promedio del componente nacional de esta actividad económica, así: Manufacturas Armaduras Y Repuestos Ecuatorianos S.A. Maresa (0,06624), Omnibus Bb Transportes S.A. (0,04095), Ciudad Del Auto Ciauto Cia. Ltda. (0,09699), Aymesa S.A. (0,05354)

Avenida 12 de Octubre N24-739 y Colón, Edificio Boreal,
Torre A, Oficina 1301. Teléfono 382.6820

www.estudio10.com.ec



ESTUDIO 10

PROFESIONALES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

Como se evidencia en el ejemplo, el sector automotriz con la actual resolución señala que el VAE por unidad producida es del 40%, es decir, existiría una considerable producción nacional de la materia prima utilizada para el ensamblaje de vehículos. En contraste, el método de compras locales y encadenamiento de proveedores, señala que el umbral para el mismo sector es del 6.4% que le correspondería a la actividad ensambladora de vehículos en el Ecuador. Esta la actividad económica (CIU) agrupa a todos los proveedores registrados en el CIU de ensamblaje y fabricación de carrocerías y correlaciona a los CPC o producto relacionados a “vehículos” para adoptar el VAE empresarial calculado.

Más allá de inferir qué metodología es la más acertada, lo que se debe apuntar es la determinación de umbrales sensatos y coherentes que incentiven la producción nacional. Es primordial sincerar la realidad productiva ecuatoriana para fijar metas de mejora continua de los umbrales propuestos. Para instrumentar el sistema de márgenes de preferencias por producción nacional, es de competencia del ente rector de contratación pública determinar la metodología de cálculo de umbrales que deben ser cumplidos por los oferentes para acceder al sistema de preferencias.

Independiente de la metodología a emplear, el proceso administrativo para definir una oferta como ecuatoriana consta de dos elementos: i.) El umbral⁷ de VAE del procedimiento precontractual fijado por la entidad en los pliegos de cada proceso; y, ii.) El VAE declarado por el oferente. Para los procedimientos contractuales de prestación de servicios, las entidades contratantes aplicarán el umbral mínimo de 60% de VAE.

La resolución SERCOP 2015-031 instruye la determinación desagregada de los bienes o servicios que son parte de la oferta mediante formularios⁸ obligatorios en los que el propio oferente calcula el porcentaje del valor agregado ecuatoriano de los bienes con respecto del costo de producción. En adición, el oferente debe remitir al SERCOP bajo declaración juramentada y sustentado con certificados de los respectivos proveedores de materia prima, insumos y bienes, detallando el país de producción de los mismos los cálculos del VAE producto de la oferta. También señala que no serán considerados como elementos para el cálculo del Valor Agregado Ecuatoriano:

- La mano de obra utilizada en el país para la fabricación del bien o bienes objeto de la oferta.

⁷ El listado de los umbrales determinados por el SERCOP constan en el anexo de la resolución 2015-031, ver en <http://portal.compraspublicas.gob.ec/incop/sercop-establece-metodologia-para-la-determinacion-del-vae/>

⁸ Formulario 1.10 y 1.11



ESTUDIO 10

PROFESIONALES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

- Las utilidades generadas al productor en la producción del bien o bienes objeto de la oferta.
- Las manipulaciones simples destinadas a asegurar la conservación de los bienes durante su transporte y almacenamiento
- Las operaciones de desempolvamiento, lavado o limpieza, entresaque, clasificación, selección, división de partes, cibrado, tamizado, filtrado, dilución en agua, aplicación de aceite y recortado.
- La aplicación de marcas, etiquetas o signos distintivos similares a las marcas nacionales.
- El servicio de post venta y garantía de bienes y servicios importados, costos de publicidad, promoción, comercialización y distribución.
- Costos administrativos, márgenes de utilidad, tributos, gastos de nacionalización y otros costos que no intervengan directamente en el proceso productivo.
- Cualquier otra actividad que no cumplan los parámetros determinantes de Valor Agregado Ecuatoriano, establecidos en este instructivo.

También se señala que el SERCOP vigilará la veracidad del VAE de las ofertas; y, cuando se identifique alteración o falsedad ideológica sobre el VAE, pedirá a la entidad que descalifique al oferente y lo sancione como adjudicatario fallido o contratista incumplido, sin perjuicio de las acciones judiciales y hasta penales a que hubiere lugar.

Para lograr el cumplimiento de lo establecido en los preceptos del Plan Nacional de Desarrollo y que la contratación pública sea el instrumento que apalanque el impulso a la producción nacional para fomentar el cambio de matriz productiva, se requiere que el sistema de preferencias no solamente premien a la participación de ofertas con componente nacional de los bienes, sino que permitan desarrollar los encadenamientos productivos de los insumos que permiten la transformación de los bienes que requiere el Estado. Debe existir un impulso a la integración de insumos de producción de origen nacional para que los umbrales sirvan como metas y objetivos de mejora continua que partan de líneas base sensatas y coherentes a la realidad nacional.

El objetivo de este análisis es abrir un espacio para la discusión de estos temas. En caso de que usted o su empresa tengan preguntas o requieran asesoría en relación a la obligatoria aplicación de esta y otras Resolución del SERCOP en todos los procesos de contratación pública, no dude en contactarnos. Nuestra empresa cuenta con los mejores profesionales en Contratación Pública, Derecho Administrativo y análisis técnico de mercado. Cuente con nuestro respaldo para preparar ofertas competitivas de acuerdo a la normativa vigente.

Avenida 12 de Octubre N24-739 y Colón, Edificio Boreal,
Torre A, Oficina 1301. Teléfono 382.6820

www.estudio10.com.ec