

(S-1181/18)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

PROCEDIMIENTO DE COMPRAS PARA LAS INDUSTRIAS AERONÁUTICA, DE DEFENSA Y ESPACIAL BAJO EL REGIMEN DE COMPENSACIÓN COMERCIAL, INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICA

Artículo 1º: Crease el Procedimiento de Compras para las Industrias Aeronáutica, de Defensa y Espacial bajo el régimen de Compensación Comercial, Industrial y Tecnológica (CoCIT) que se rige con los alcances y limitaciones establecidas en la presente norma.

Artículo 2º: Alcance. Las disposiciones establecidas en la presente ley son aplicables en todos los organismos y áreas del Estado Nacional que efectúen a través de empresas proveedoras del extranjero privadas, mixtas o estatales, la adquisición de bienes y/o servicios para las Industrias Aeronáutica, de Defensa y Espacial.

Artículo 3º: CoCIT. Definición. Se define el Procedimiento de Compras para las Industrias Aeronáutica, de Defensa y Espacial bajo el régimen de Compensación Comercial, Industrial y Tecnológica (CoCIT) a todo el rango de beneficios comerciales, industriales y tecnológicos que entregan las empresas proveedoras del extranjero como incentivo o condiciones para la compra de bienes y/o servicios para las Industrias Aeronáutica, de Defensa y Espacial.

Artículo 4º: Objetivos. Son objetivos de la presente Ley:

- a) La obtención de recursos externos directos e indirectos, destinados a elevar la capacidad comercial, industrial y tecnológica nacional;
- b) La actualización de los métodos y procesos comerciales, industriales y tecnológicos;
- c) La producción y mantenimiento sustentable de la capacidad comercial, industrial y tecnológica e incrementar la participación de la industria nacional en los mercados internacionales;
- d) La formación, capacitación y generación de nuevas fuentes de trabajo argentino de calidad.
- e) Lograr la progresiva independencia de la industria nacional respecto al mercado externo en el desarrollo de producción y

mantenimiento de productos relacionales con las Industrias Aeronáutica, de Defensa y Espacial.

Artículo 5º: Autoridad de aplicación. El Poder Ejecutivo determinará la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 6º: Atribuciones de la Autoridad de Aplicación. Son funciones de la Autoridad de Aplicación:

- a) Dictar las normas de adecuación para la implementación de la presente Ley;
- b) Emitir resoluciones generales con el propósito de definir los parámetros de Compensación Comercial, Industrial y Tecnológica;
- c) Controlar la ejecución de las actividades relacionadas a la Compensación Comercial, Industrial y Tecnológica.

Artículo 7º: Contratos sujetos al CoCIT. Se encuentran sujetos al procedimiento CoCIT todos aquellos acuerdos con empresas proveedoras del extranjero sean ellas privadas, mixtas o estatales, que involucren la adquisición de bienes y/o servicios para las Industrias Aeronáutica, de Defensa y Espacial.

Artículo 8º: Dispensas. La Autoridad de Aplicación debe otorgar dispensas para la aplicación de la presente ley cuando:

- a) existan acuerdos bilaterales previos a la sanción de la presente ley para la provisión de bienes y/o servicios para las Industrias Aeronáutica, de Defensa y Espacial;
- b) existan programas de provisión de material para las Industrias Aeronáutica, de Defensa y Espacial caracterizados como “Ventas Comerciales Directas” y que establezcan beneficios comerciales, industriales y tecnológicos más favorables a lo establecido en la presente Ley.

Tales dispensas deben ser otorgadas caso por caso y su concesión fundada específicamente por la Autoridad de Aplicación y aprobadas por el CoCIT.

Artículo 9º: Montos mínimos. Deben incluir un Acuerdo de Compensación las adquisiciones de bienes y/o servicios con valor FOB mayor a dos millones de dólares estadounidenses (USD 2.000.000,-) o el valor equivalente en otra moneda, sea en una única adquisición o acumulativamente con un mismo proveedor en un período de doce (12) meses o en dos (2) períodos consecutivos.

Las adquisiciones de bienes y/o servicios con un valor FOB menor de dos millones de dólares estadounidenses (USD 2.000.000,-) o el valor equivalente en otra moneda, sea en una única adquisición o acumulativamente con un mismo proveedor en un período de doce (12) meses, puede incluir un Acuerdo de Compensación si así lo acordasen las partes.

Artículo 10º: Excepciones. La Autoridad de Aplicación puede otorgar excepciones al monto establecido en el artículo 9 a petición debidamente fundada y bajo estrictas razones de operatividad y oportunidad de los jefes de los respectivos Estados Mayores de las Fuerzas Armadas y/o las autoridades de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) que se encontrasen negociando el respectivo acuerdo en el marco del CoCIT.

No son aplicables las excepciones para acuerdos que superen los diez millones de dólares estadounidenses (USD 10.000.000,-) o su equivalente en otra moneda, sea aplicable este monto a uno o varios ejercicios presupuestarios o aplicación del artículo 15 de la ley N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Artículo 11º: Valor y Plazo de compensación. Los valores y plazos a ser compensados sujetos a la CoCIT son determinados por la Autoridad de Aplicación con el asesoramiento de la Comisión Técnica establecida en el artículo 18, no debiendo exceder el período de la contratación cinco (5) años. La presente contratación debe ser avalada por una garantía.

Artículo 12º: Acuerdos de compensación. Los Acuerdos de Compensación deben contener las siguientes previsiones:

- a) instrumentos de licitación;
- b) tipos de compensación;
- c) modalidades de compensación;
- d) valores y plazos de compensación.

Artículo 13º: Beneficios. Los beneficios derivados de los Acuerdos de Compensación deben prioritariamente atender las áreas de interés de las Fuerzas Armadas y la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) en términos de:

- a) Aplicación de nuevas Tecnología; Investigación y Desarrollo.
- b) Fabricación de materiales y equipamientos;

- c) Desarrollo y Nacionalización del mantenimiento mayor;
- d) Entrenamiento, capacitación y habilitación de personal;
- e) Exportación;
- f) Incentivos financieros para las Industrias Aeronáutica, de Defensa y Espacial.

Artículo 14º: Transferencia de compensaciones. El Área u Organismos del Estado Nacional contratante puede declinar mediante el acuerdo suscripto o mediante resolución especialmente fundada y comunicada a la Autoridad de Aplicación los beneficios obtenidos del Acuerdo de Compensación.

En tal caso, la Autoridad de Aplicación a través de su órgano de trabajo podrá transferir dicha compensación a otras Áreas u Organismos Nacionales o Privados mediante la suscripción de los acuerdos pertinentes.

Artículo 15º: Tipos de compensación. Los Acuerdos de Compensación deben establecer el tipo de compensación que podrá ser:

- a) Compensación Directa: cuando los beneficios comerciales, industriales y tecnológicos estén directamente relacionados con el bien y/o servicio a importar;
- b) Compensación Indirecta: cuando los beneficios comerciales, industriales y tecnológicos no estén directamente relacionados con el bien y/o servicio a importar.

Artículo 16º: Modalidades de Compensación. Los Acuerdos de Compensación deben establecer una o varias de las siguientes modalidades:

- a) Producción Bajo Licencia: Es la reproducción de un componente o producto de origen extranjero basado en un contrato comercial de transferencia de información técnica entre empresas proveedoras del extranjero y fabricantes nacionales;
- b) Co-producción: Es la producción realizada en el país basado en un acuerdo entre el Estado Nacional y uno o más Estados extranjeros, que permite al Estado o empresa del extranjero proveer información técnica para la producción de todo o partes de un producto importado;

c) Subcontratación: Es la producción en el país de un bien o componente de un bien de origen no nacional y de propiedad de un proveedor del extranjero;

d) Inversión Extranjera: Es la inversión realizada por un proveedor del extranjero, originadas en un Acuerdo de Compensación, y destinadas a establecer o expandir una empresa nacional, por intermedio de un emprendimiento conjunto (joint-venture) o de una inversión extranjera directa;

e) Transferencia de Tecnología: Es la incorporación de tecnología extranjera al país como consecuencia de un Acuerdo de Compensación y que puede darse de las siguientes formas:

i) Investigación y Desarrollo

ii) Asistencia Técnica

iii) Entrenamiento de Recursos Humanos

iv) Otras actividades que representen un aumento cualitativo del nivel tecnológico de la industria nacional.

Artículo 17º: Otras modalidades. Además de las modalidades de compensación descritas en el artículo 13, pueden establecerse uno o varios de los siguientes mecanismos:

a) Trueque (Barquer): Intercambio de bienes o servicios por otros de equivalente valor;

b) Contra-Compra (Counter-Purchase): Acuerdo con el proveedor del extranjero para que este compre, o consiga un comprador de productos de fabricación nacional por un valor determinado y durante un período de tiempo;

c) Subcontratación (Buy-Back): Acuerdo con el proveedor extranjero para que este compre productos nacionales derivados de productos originariamente importados.

Artículo 18º: Comisión técnica del CoCIT. La Autoridad de Aplicación debe constituir una Comisión Técnica, cuya composición y modo de actuación se establecerá en la reglamentación.

La Comisión técnica del CoCIT tiene carácter permanente y debe atender los siguientes aspectos del régimen CoCIT:

- a) Proveer asesoría técnica a la Autoridad de Aplicación suministrando información, colaboración, opiniones y recomendaciones toda vez que le sea requerido;
- b) Auditar los acuerdos de compensación y los contratos de compensación derivados de ellos establecidos por la Autoridad de Aplicación;
- c) Intercambiar información y experiencias con otras entidades públicas nacionales y extranjeras y con las cámaras industriales específicas.

Artículo 19º: El Procedimiento de Compras para la Defensa Nacional bajo el régimen de Compensación Comercial, Industrial y Tecnológica (CoCIT) debe promover la protección y cuidado ambiental en el ámbito de los mismos, adoptando las medidas de prevención, mitigación, sanción o compensación, según el caso, de los impactos negativos o adversos que eventualmente se ocasionen al ambiente, conforme la normativa vigente y aplicable a cada proyecto.

Deben especificarse en los Acuerdos de Compensación las obligaciones que, a los fines antes indicados, deben recaer sobre cada una de las partes y contener los mecanismos que aseguren el cumplimiento por parte de la contratista de todas las obligaciones que la legislación aplicable pudiere imponerle en esta materia.

A estos fines, previo a la aprobación de la documentación contractual, debe tomar intervención el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

Artículo 20º.- Las disposiciones de la presente ley entran en vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Artículo 21º.- El Poder Ejecutivo debe reglamentar la presente ley dentro de los sesenta (60) días corridos contados a partir de la entrada en vigencia de la misma y debe dictar las normas complementarias que resulten necesarias a los efectos de su aplicación.

Artículo 22º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Fernando E. Solanas

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

Todas las naciones necesitan estar preparadas para sostener su condición de estado soberano, sobre todo en función de la actual

escena internacional de incertidumbre aunada a vertiginosos desarrollos tecnológicos.

Esta preparación requiere de un complejo público-privado de dimensiones variables según la clase de Estado que se trate y de sus intereses estratégicos pero que, en general, involucra sistemas tecnológicos, armamento, recursos humanos, organización y esquemas de compras y suministros por parte del Estado.

Cuando el Estado planifica y ejecuta un gasto de naturaleza estratégica, tal tipo de gasto no obedece linealmente a los conceptos de la economía normal en cuanto a “precios de mercado”, y, por lo general, tales erogaciones no guardan ninguna relación entre los montos que se invierten y las externalidades positivas que se generan para la economía interna.

También se sabe, y no vale la pena abundar en detalles, que en presencia de agentes externos, el mercado no es el mecanismo más apropiado para la generación de precios.

Esto es particularmente evidente en el tema de los bienes públicos, pues en este caso, al no existir rivalidad en el consumo y al no poder aplicarse el principio de exclusión, no son susceptibles de ser analizados conforme las reglas del mercado para su asignación. De allí que la justicia, la seguridad o la defensa nacional sean casos típicos de bienes públicos, por lo que su provisión no se encuentra regida por las reglas del mercado. La literatura económica es bastante uniforme al respecto.

La adquisición de productos mediante el sistema compensado que se propone en el presente proyecto de ley busca minimizar la transferencia del excedente del consumidor, que en este caso se manifiesta en mayores gastos del Estado, de suerte tal que el mayor precio que se paga con relación a un mercado competitivo sea compensado por prestaciones, las que, obviamente, implican una rebaja en el precio de adquisición, transferida a la comunidad en oportunidad de la creación de puestos de trabajo y consumo nacional, con un aporte de nuevas tecnologías a aplicar, que a su vez derivarán en otros productos de uso civil.

Los “Acuerdos de Compensación” u “Offset” se entienden como un sistema asociado a compras de gran volumen en el exterior, especialmente productos de alto valor agregado, que busca compensar al país que hace la compra, con beneficios tales como inversión extranjera, compra de bienes y transferencia tecnológica. Son acuerdos comerciales entre el Estado comprador y la empresa proveedora extranjera de equipos o servicios, que obligan a esta última a llevar a cabo proyectos que compensen directa o

indirectamente el flujo de dinero invertido en el contrato de venta o de servicios.

Desde esta perspectiva, el Offset contribuye a “validar” o “legitimar” el necesario gasto en los sectores Aeroespacial y de Defensa, presentándolo como una inversión rentable para el país, transformando la percepción del concepto de “gasto” a “inversión en desarrollo”, logrando obtener beneficios mutuos en el largo plazo, tanto para el oferente como para el país adquirente.

Enfocado en este principio, se entiende que es necesario que el país fomente, de manera ordenada y constante su capacidad productiva, propendiendo al desarrollo, la expansión industrial y el crecimiento cualitativo de la tecnología y de los Recursos Humanos.

La evolución mundial del uso de la industria de la tecnología avanzada demuestra la tendencia clara a la producción especializada, obligando a los países en vías de desarrollo a buscar el fortalecimiento tecnológico y crear alternativas comerciales para la participación en un mercado globalizado.

Tal como se ha señalado, entre estas alternativas, una práctica posible y moderna es la negociación de una cierta forma de compensación, por parte del proveedor extranjero hacia el adquirente, como condición para la importación de productos, especialmente en el área de alta tecnología.

Concomitantemente, la modernización del sistema productivo argentino requiere el uso de recursos humanos de alta calidad, asociado a las tecnologías modernas que permiten darle continuidad al desarrollo nacional.

Este sistema compensatorio práctico, comúnmente conocido como "Acuerdos de Compensación" (off set), es una modalidad usada internacionalmente en las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios para los sectores Aeroespacial y de Defensa y ha demostrado, en los países en los que ha sido implementado (Brasil, Chile, Colombia, Noruega, Israel, entre otros), ser un instrumento eficiente de la política de desarrollo industrial y del comercio exterior, en pos de la creación de ventajas de naturaleza tecnológica, industrial y comercial para el país comprador.

Los Acuerdos de Compensación tienen como objetivos principales la promoción del crecimiento de los niveles tecnológicos y cualitativos de las Industrias Aeronáutica, de Defensa y Espacial y la modernización de los métodos y procesos de adquisición de nuevas tecnologías.

Para ello, este tipo de relación bilateral intenta crear condiciones para el perfeccionamiento de las Industrias Aeronáutica, Defensa y Espacial Nacional y de sus bases tecnológicas, aumentando los puestos de trabajo vinculados al sector y permitiendo la competitividad en los mercados internacionales. El establecimiento de estas condiciones suponen la creación de nuevos empleos de alto nivel tecnológico, mediante la especialización y el perfeccionamiento de los recursos humanos de los sectores relacionados, la obtención de recursos externos, tanto directos e indirectos y destinados a elevar la capacitación industrial y tecnológica de los sectores de alto valor agregado de la industria nacional así como el incremento y la progresiva independencia de la misma respecto al mercado externo en el desarrollo de producción y mantenimiento de productos relacionados con los sectores Aeroespacial y de Defensa así como la alta tecnología aplicada.

El sistema de compras del Estado para los sectores Aeroespacial y de Defensa mediante Acuerdos de Compensación (CoCIT), debe ser destinado a la adquisición de armamento estratégico, la construcción de sistemas de radares, la construcción de vehículos terrestres, aéreos o navales, la nacionalización del mantenimiento de radares, naves y sistemas tecnológicos estratégicos así como la capacitación de trabajadores argentinos, de forma tal de posicionar a la industria nacional en los mercados extranjeros.

El proyecto presentado establece, en los Artículos 1º a 4º, alcances, definiciones y objetivos inherentes a este sistema. El concepto, como ya se ha dicho, se sintetiza en que cada compra realizada por el país para los sectores Aeroespacial y de Defensa, debe ser reinvertida por el proveedor dentro de algunas de las industrias vinculadas al sector en la República Argentina. Esta posición, posibilita analizar el gasto en dichos sectores, no como una mera erogación sino como una reinversión del Estado en la industria nacional, mediatizada a través de un proveedor extranjero.

El Artículo 7º tipifica las compras y adquisiciones sujetas al sistema CoCIT, mientras que el Artículo 8º establece las dispensas posibles del mismo. Dentro de las mismas, el proyecto contempla la existencia de dos situaciones claramente definidas: (i) la existencia de acuerdos bilaterales previos entre la Nación y otros países en el marco de la provisión de bienes y servicios, o (ii) la existencia de programas especiales de suministro de productos y/o capacitación en condiciones singularmente ventajosas desde terceros países hacia la República Argentina.

Si bien el Artículo 7º, Contratos Sujetos al CoCIT expresa que: “la Autoridad de Aplicación resolverá, para cada caso, la aplicación del procedimiento CoCIT o su dispensa conforme a las características de

la operación”, resulta bastante claro que el proyecto debe contemplar las relaciones bilaterales previamente existentes con determinados países (tal como el MERCOSUR) ya que podrían condicionar las exigencias de Acuerdos de Compensación dentro de su estructura normativa general.

El Artículo 9º consigna el monto a partir de los cuales el CoCIT debe aplicarse obligatoriamente, habiendo sido fijados el mismo en dos millones de dólares estadounidenses. Dado que este monto podría ser demasiado bajo para cierto tipo de adquisiciones, la disposición posee un cierto grado de flexibilidad para que la Autoridad de Aplicación, a solicitud fundada, pueda “otorgar excepciones puntuales” a la aplicación del régimen. Estas excepciones no podrán otorgarse para compras por montos superiores a U\$S 10 millones.

Los Artículos 11º y 12º establecen los Acuerdo de Compensación y el Plazo de Compensación a celebrarse previo a las adquisiciones proyectadas para los sectores Aeroespacial y de Defensa. Para el Plazo de Compensación, “debe coincidir – toda vez que esto sea posible, conforme a las características de la contratación – con el plazo de ejecución del contrato principal”.

El Artículo 13º establece que los beneficiarios directos del sistema CoCIT, pueden solicitar a la Autoridad de Aplicación la transferencia de estos beneficios a otras entidades, públicas o privadas, relacionadas con áreas estratégicas de la producción nacional.

El Artículo 14º establece la necesidad de un instrumento específico para la transferencia de beneficios a la industria privada.

Finalmente, los Artículos 15º y 16º establecen los tipos de compensación y las modalidades de las transacciones de compensación, aceptados por el proyecto, entre los cuales se enumeran la Producción Bajo Licencia, la Co-producción, la Subcontratación, las Inversiones Extranjeras (directas o bajo la modalidad de joint venture) y la Transferencia de Tecnología.

El Artículo 17º acepta, además, modalidades tales como el Trueque, la Contra Compra o el sistema de Subcontratación denominado buy – back.

El Artículo 18º establece una “Comisión Técnica” para asesoramiento de la Autoridad de Aplicación, con capacidad para “contratar especialistas”, “proveer asesoría técnica de alto nivel”, “controlar acuerdos de compensación ya establecidos” e “intercambiar información y experiencias con otros organismos”, entre otras facultades.

El presente proyecto tiene como objetivo principal desarrollar y afianzar el sector de la industria nacional de Aeronáutica, de Defensa y Espacial así como de la alta tecnología, con el fin de lograr una autonomía creciente del país en este aspecto, insertándolo y posicionándolo en el mercado internacional, logro éste que redundará en nuevas y mayores oportunidades industriales y económicas; sumado ello a los beneficios adicionales en materia de política exterior para nuestro país, no solo en lo que respecta a la defensa disuasiva, sino como objeto de vigilancia de su integridad económica, habida cuenta el virtual estado de indefensión para un país de tamaño medio como Argentina.

Por los motivos expuestos, es que solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

Fernando E. Solanas.-

DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES