Dictamen DNCP/DJ N° 3.466/2020

DATOS DEL PROCEDIMIENTO

Procedimiento Jurídico:	Cierre Directo
Fecha de Dictamen:	12/3/2020
ID:	339730
Procedimiento de Contratación:	Licitación Pública Nacional -SBE
Modalidad Complementaria:	No Aplica
Nombre de la Licitación:	"Adquisición de Útiles, papeles, resmas con criterio de sustentabilidad, insumos y repuestos de informática".
Entidad Convocante:	Banco Nacional de Fomento.
Denunciante:	Dalmi S.R.L /Caso N° 56/20.
Tema General:	• Adjudicación.
Tema Específico:	• Inconsistencia y/o Incongruencias en la obtención del Certificado de Origen de Producto y Empleo Nacional.

RESULTADO

1. Ordenar el cierre del Caso N° 56/2020.
2. Comunicar a quien corresponda.

CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Del texto de la denuncia se desprende la disconformidad del denunciante respecto a la adjudicación a la firma ALAMO S.R.L. del Lote 10 ítem 4 "Resmas de Papel tamaño oficio", por presuntamente carecer de validez el Certificado de Origen de Producto y Empleo Nacional expedido por el Ministerio de Industria y Comercio, por lo que no debió beneficiarse con el Margen de Preferencia Nacional. Aclaramos al denunciante que la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas ya se expidió al respecto mediante Resolución DNCP N°862/20 de fecha 26 de febrero del 2020, determinando que fue analizado y verificado el Informe de Evaluación por la Comisión Evaluadora respecto al certificado de origen nacional presentado por la firma ALAMO S.R.L el cual resulta válido. Además, se dejó en claro que el Ministerio de Industria y Comercio es el órgano encargado competente para el análisis y valoración de las documentaciones necesarias para la posterior emisión del Certificado de Origen. Por ende, realizadas las aclaraciones al denunciante se ordena el cierre de la denuncia individualizada como Caso N°56/20.

Abog. Maerena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

DIRECCIÓN NACIONAL DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

DENUNCIA:

La denuncia ingresada a través del Módulo de Investigaciones Electrónica e individualizada como Caso N° 56 en fecha 27 de febrero del 2020 refiere: "...Que vengo a denunciar presunta Declaración Falsa o Falsedad Ideológica en la obtención del Certificado de Origen de Producto y Empleo Nacional (**en adelante CO**) Nro. 64944 presentado por la firma Álamo S.A. y que le sirvió para ser adjudicado en el lote 10 del llamado de referencia, basado en las siguientes consideraciones:

1. Álamo S.A. presentó en el Acto de Apertura en su carpeta el CO Nro. 64944 (Anexo 1) emitido por el Ministerio de Industria y Comercio para el producto "Resma de Papel Tamaño Oficio Marca Cosmos". Dicho documento en su apartado de Descripción de Materia Prima e Insumos detallaba cuanto sigue:

- Tinta Offset Nacional
- Caja de Cartón corrugado Nacional
- Adhesivo Nacional
- Papel 75 grs. Importado

2. Cuando no existe salto de partida arancelaria del producto terminado como en el caso de las resmas de papel, la emisión del CO, está reglamentado por la LEY 4558/11 Artículo 3ro. Inciso b) y el Decreto 9649/12 artículo 4to. Inciso d. En estos casos, y de acuerdo a las disposiciones jurídicas vigentes, el oferente debe demostrar 40% de contenido nacional. El CO 64944, **en base a la declaración de Álamo S.A.**, establece que el Contenido Nacional de la Resma de Papel Oficio es de **40,003%**. De acuerdo a lo mencionado en el apartado 1 previo, **el único insumo importado declarado por Álamo S.A. para la emisión del CO 64944 fue el Papel 75Grs.**

3. Por simple lógica matemática, se puede concluir que el Papel 75 grs. tiene un peso de 59,997 % en el precio final del producto y que los demás insumos nacionales declarados, el 40,003% como lo establece el CO de referencia. Qué pasaría si existieran otros insumos importados requeridos (ejemplo Papel Ilustración) para la elaboración de la Resma de Papel Tamaño Oficio que tengan un peso de por ejemplo 2% del precio final? También por simple lógica matemática, el peso de lo importado subiría a 61,997% y el Contenido Nacional bajaría a 38,003%, y en consecuencia el CO no podría ser emitido por no cumplir el mínimo del 40% de Contenido Nacional requerido.

4. A este respecto, adjuntamos el documento PEN/MEMO/NRO.32/2018 (Anexo 2) de fecha 29/05/2018 emitido por el Lic. Eduardo López Director de la Dirección de Producto y Empleo Nacional emitido en el expediente de la Solicitud de Acceso a la Información, documento de acceso público bajo el Nro. de ID 12131 en el Portal de Acceso a la Información Pública (http://informacionpublica.paraguay.gov.py), en el cual certifica que la empresa Álamo SA, en el marco de la solicitud de CO Nro. 26249 también para el Producto Resma de Papel Tamaño Oficio ha presentado **bajo declaración jurada** una planilla detallando las materias primas e insumos con sus respectivos costos que hacen al CI (Costo de Importación). En dicha planilla se constata que **las materias primas e insumos importados para la elaboración de las resmas,** son al menos las siguientes: a) Bobinas de Papel, b) Chapas Offset, c) Bopp (material de plastificado para el envoltorio de las resmas) **y d) Papel Ilustración de 115 gr.** Si sumamos los costos declarados para los tres ítems excluyendo las Bobinas de Papel, estas representan en total **419,44 Gs. o sea, el 4,05% del valor FOB declarado de los costos de importación para la emisión del CO 26249.** Adjuntamos también copia del CO 26249. (Anexo 3). Esta prueba representa el primer indicio de la comisión de declaración falsa para la obtención del CO denunciado.

Abog. Marareni Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

5. Considerando que el precio adjudicado a Álamo S.A. para el ítem 4 del Lote 10, es de Gs. 23.900 por cada resma, el costo máximo de las materias primas e insumos importados para demostrar el 40% de contenido nacional es de 14.340 Gs. (o sea el 60% del precio adjudicado), quedando el contenido nacional de 40% mínimo en Gs. 9.560. Si se demostrara que el precio de las materias primas importadas es mayor a el umbral de Gs. 14.340 entonces superaría el 60% del PVBFN, y el CO 64944 perdería su eficacia jurídica para beneficiarse con el margen de preferencia nacional.

6. Resulta llamativo que el Ministerio de Industria y Comercio, pisoteando el Principio de Transparencia y Publicidad consagrado en el Artículo 4to. Inciso c) de la Ley 2051/03, desde hace unos meses oculta el PVBFN en la emisión de los CO por Estructura de Costo, dejando a las Convocantes sin la posibilidad de ejercer el control correspondiente acerca de si el precio cotizado por el oferente se encuentra por debajo o no de ese valor, condición fundamental para determinar la validez del documento. Más llamativo todavía si consideramos que el CO Nro. 48326 de fecha 27/03/2019 (Anexo 4) emitido a favor de Álamo S.A. para el producto Resma de Papel Tamaño Oficio mostraba un PVBFN de Gs. 24.897,00 cuando en la página web de la SET mostraba un Tipo de Cambio del USD de Gs. 6.184,72 por dólar. Si aplicamos el tipo de cambio de la fecha de apertura del llamado de referencia publicado en la página de la SET de Gs. 6.403,68 por dólar, por regla de tres simple, siempre y cuando se mantenga inalterable el precio en origen, el PVBFN ascendería a Gs. 25.778,44 es decir, 7,8% por encima del precio adjudicado. (Adjuntamos copia del CO 48326 cuando todavía mostraba el PVBFN). Esta situación es un segundo indicio importante que se estaría cometiendo falsedad ideológica.

7. A continuación, desarrollamos la siguiente fórmula para demostrar la presunta falsedad ideológica en la presentación del CO 64944 mencionando una vez más que el costo total de las materias primas e insumos importados no debería superar los 14.340 Gs. por resma de Papel Tamaño Oficio:

a) Primeramente a los efectos de calcular el peso aproximado papel para fotocopia tamaño oficio, multiplicamos el ancho, el largo, el gramaje y la cantidad de hojas: 0,216 m x 0,330 m x 0,075 gr/m2 x 500 hojas = 2,673 kg. por resma.

b) Seguidamente, tomamos el precio de la factura de importación de ALAMO S.A. y calculamos el precio por kg al menor tipo de cambio en el mes de Setiembre de 2019 (mes anterior al del CO 64944 fechado 4 de octubre de 2019): 1 US$ = Gs. 6.257,34. Fuente: Sub Secretaría de Estado de Tributación) al momento estimado del despacho del producto, lo que nos da el valor en guaraníes por cada kilo del papel importado:

815,00 US$/tn CIF / 1000 kg/tn * 6.257,34 US$/Gs = 5.099,73 Gs/kg.

Luego multiplicamos el precio por kilo por el peso del papel y le agregamos el impuesto al valor agregado: 5.099,73 x 2.673 x 1.1 (iva) = 14.994,74

Finalmente calculamos el porcentaje de costo de la materia prima importada (solo papel) sobre el Precio adjudicado = 14.994,74 / 23.900 = **62,74%**

Sin embargo, al costo mencionado del Papel Obra 1ra. todavía falta agregarle los costos de internación como ser honorarios de despachante, gastos de valoración aduanera, y otros que estimamos no serían menos del 2%. Sin mencionar además los costos de las otras materias primas importadas como ser el papel ilustración, bopp y chapas offset, que ascenderían a 4,05% del valor como expusimos en el apartado 4 anterior.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

c) El precio de 815,00 US$/tn CIF mencionado en el punto anterior para las importaciones del mes de setiembre/19 es un valor estimado con **alto grado de certeza** basado en datos obtenidos de los datos abiertos de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) de la partida 4802.55.92, más datos obtenidos de la DNA al amparo de la Ley de Acceso a la Información Pública, combinado con informes de empresas privadas que venden estadísticas de importación y fuentes extraoficiales de proveedores del Brasil.

d) El numeral 5.2.n de la Resolución 1560/16 establece cuanto sigue: "En caso de solicitud por estructura de costo presentar: Factura de compra de materia prima nacional, **Despacho de Importación, planilla** Excel de cálculo de contenido nacional conforme al Decreto 4558/11". Solicitamos al Juzgado de Instrucción que emita un oficio a la Dirección General de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Industria y Comercio que remita copias autenticadas de la documentación presentada por Álamo S.A. para la emisión del CO 64944, y posteriormente, desarrolle la formula mencionada más arriba una vez que cuente con el precio USD CIF/TN visualizado en el despacho del papel, el tipo de cambio utilizado para la liquidación del IVA, los costos de despacho aduanero como ser el honorario del despachante, los gastos de valoración aduanera y otros gastos y los costos de los demás materias primas importadas.

e) Paralelamente de manera a contar con las pruebas definitivas para confirmar esta denuncia, pedimos se emita un oficio a la Dirección Nacional de Aduanas solicitando copia de las liquidaciones aduaneras de las importaciones de Álamo S.A. de la partida arancelaria 4802.55.92 durante el mes de Setiembre/2019, de acuerdo a lo siguiente:1) Fecha: 20/09/2019; Aduana: Ciudad del Este; Kilos Neto: 129.257 Valor Imponible: USD 105.301,19; 2). Fecha: 23/09/2019; Aduana: Ciudad del Este; Kilos Neto: 127.067 Valor Imponible: USD 103.686,50.

f) Aplicando la fórmula obtendríamos el precio de Valor CIF USD/TON para el 1: 814,67 y para el 2: 816,00. De esa manera se estaría confirmando la formula desarrollada en el punto b) anterior. Si desarrollamos de nuevo la fórmula mencionada en el punto b) anterior tomando los tipos de cambio de la Sub Secretaria de Estado de Tributación del 20 y 23 de setiembre (6405,81 y 6398,40 respectivamente) el porcentaje de cálculo del costo del Papel Obra 1ra, sobre el precio adjudicado, subiría a 64,20 y 64,23% respectivamente..."

ACUMULACIÓN DE CASOS:

No aplica.

ANTECEDENTES/PEDIDOS DE INFORME:

Resolución DNCP/DJ N° 862/20 de fecha 26 de febrero del 2020 –Cierre de la Protesta-.

NOTIFICACIONES:

No aplica.

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Abog. Ma. Ascenia Otazo
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

CONTESTACIONES:

No aplica.

ANÁLISIS:

Del texto de la denuncia primeramente se desprende la disconformidad del denunciante respecto a la adjudicación a favor de la firma ALAMO S.R.L. - Lote N° 10 ítem 4 - "Resmas de Papel Tamaño Oficio". Menciona el denunciante que, presuntamente el Certificado de Origen de Producto y Empleo Nacional que presentó la adjudicada para el lote referido más arriba carece de validez y es falso. Así mismo menciona que, el Ministerio de Industria y Comercio desde hace meses oculta el precio de venta del bien en fabrica nacional (PVBFN) en la emisión de los Certificados de Origen dejando a las Convocantes sin la posibilidad de ejercer el control correspondiente acerca de si el precio cotizado por el oferente se encuentra debajo o no de ese valor, condición fundamental para determinar la validez.

Señalamos al denunciante –***respecto al punto cuestionado sobre la validez del Certificado de Origen de Productos y Empleo Nacional***- que mediante Resolución DNCP N°862/20 - debidamente publicada - de fecha 26 de febrero del 2020, pág. 09 en adelante, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas en el marco de la PROTESTA PROMOVIDA POR LA FIRMA DALMI S.R.L. contra la adjudicación a favor de la firma ALAMO S.A., ya ha estudiado el supuesto hecho de declaración falsa en la obtención del certificado de origen nacional.

Sobre el particular, en la citada resolución de protesta se dejó en claro primeramente que se ha analizado el informe de evaluación del cual se desprende que la Convocante ha valorado toda la documentación presentada por la adjudicada, alegando la Convocante que el Ministerio de Industria y Comercio es la autoridad competente para reglamentar la forma de emisión del Certificado de Origen Nacional, y que ella no se encuentra facultada a interferir en dicho proceso.

En ese sentido, se trae a colación extracto de la resolución mencionada ut supra: "*...Es responsabilidad del oferente interesado, brindar la información necesaria para obtener el Certificado de Nacional contando éste con las herramientas suficientes para indicar las materias primas e insumos importados requeridos para la elaboración del producto terminado, por lo que no cumplir con dicha obligación traería aparejada la decisión de la Convocante o la DNCP considerar que el Certificado presentado resulta deficiente y consecuentemente no es susceptible de beneficiarse del Margen de Preferencia Nacional. Por su parte la Convocante, en cuanto al primer punto sostiene que a fojas 11 y 57 del Informe de Evaluación la Comisión Evaluadora ha respondido a la observación realizada por la recurrente y ha expuesto los motivos para determinar la validez del certificado presentado por la adjudicada en el ítem en cuestión. En relación al otro punto alega que, al ser el Ministerio de Industria y Comercio la autoridad competente para reglamentar la forma de emisión del Certificado de Origen, ella no se encuentra facultada a interferir en dicho proceso, así como tampoco la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas como se ha expuesto en la Resolución DNCP N° 4323/19. Agrega que, incuestionablemente corresponde al MIC la tarea de verificar la documentación e información proveída para la emisión del certificado en cuestión, por lo que las*

Abog. Macarena Medina Vargas
Dirección Jurídica
DNCP

Dra. Mª Eugenia Ortiz
Directora
Dirección Jurídica - DNCP

Convocantes únicamente están posibilitadas a aplicar beneficio correspondiente a quien presente dicha documentación una vez verificada la autenticidad de la misma...".

Igualmente se trae a la vista el Artículo 2° del Decreto N° 9649/12[1] que faculta al Ministerio de Industria y Comercio mediante un equipo multidisciplinario a realizar el análisis previo para la determinación de la condición de productos y/o servicios de origen nacional para la emisión del Certificado correspondiente, conforme a las reglamentaciones emitidas por la Cartera del Estado.

De igual manera, debe tenerse presente que la Dirección General de Desarrollo Empresarial del MIC es el organismo responsable de la emisión del Certificado de Origen Nacional, que será prueba suficiente del carácter de producto nacional.

Por lo expuesto, vale decir que el Ministerio de Industria y Comercio es el órgano encargado de regular y reglamentar el otorgamiento de los Certificados de Origen para cada caso en particular, en este sentido, al ser el MIC una dependencia del Poder Ejecutivo resulta incuestionable el carácter que revisten sus funcionarios, por lo que consecuentemente el Certificado de Origen (Producto y Empleo Nacional) es un instrumento autorizado por funcionarios públicos en las condiciones determinadas por las leyes. En este sentido, el instrumento público que hoy nos concierne ha sido expedido por la autoridad competente, por lo que, no correspondería a esta Dirección Nacional entrar a juzgar la validez o pertinencia del contenido del mismo a los efectos de acreditar el servicio licitado.

Finalmente en la medida que la denuncia CASO 56 ya fue objeto de estudio por el Departamento de Protestas de la DNCP y las aclaraciones realizadas al denunciante respecto a la no competencia de esta Dirección acerca de valorar la validez de un documento expedido por el órgano competente en la materia, esta Dirección Jurídica entiende que corresponde desestimar el CASO 56/20 por falta de méritos, con la salvedad de que de surgir reclamos puntuales y/o hechos nuevos actuaremos en el ámbito de nuestras competencias.

ABG. MACARENA MEDINA VARGAS
Jueza Instructora Dpto. Investigaciones - DNCP

ABG. MA. EUGENIA OTAZO APONTE
Directora Jurídica – DNCP.

[1] **POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY N° 45582011 "QUE ESTABLECE MECANISMOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN, Y EMPLEO NACIONAL A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIONES PÚBLICAS"**