

## LICITACION PUBLICA INTERNACIONAL

LPI Nº 01/2016

### PARA LA CONCESION DEL SERVICIO DE MODERNIZACION DE LA GESTION TRIBUTARIA Y CATASTRAL DE LA MUNICIPALIDAD DE LUQUE

#### CUESTIONAMIENTOS LEGALES AL PROCESO

##### 1. No se solicito vía Ordenanza Municipal la aprobación de la concesión

En el art. 2º de la Ley Nº 1618 de Concesiones Publicas, establece cuanto sigue: **“La concesión de obras y servicios públicos será autorizada en cada caso por la ley, por ordenanza departamental o por ordenanza municipal”**. Atendiendo a que el ejecutivo municipal solicito aprobación del pliego de bases y condiciones y autorización para la realización del llamado a la mencionada licitación de concesión, sin contar con la ordenanza que autoriza la concesión del servicio a licitar, incurre en incumplimiento de la LEY Nº 1618 De Concesiones, constituyéndose este incumplimiento en mal desempeño de sus funciones.

##### 2. El proyecto objeto de la licitación es una contratación de servicios y no una concesión de servicios.

El procedimiento planteado por el Ejecutivo Municipal no reúne los requisitos para que la misma sea una licitación por concesión, debido a que el servicio objeto de la licitación es un contrato de servicios y no un contrato de concesión. Según el art. 1º de la Ley Nº 1618/00 De Concesiones Publica define como concesión de servicio público la delegación por contrato de la facultad para prestar un servicio de utilidad general hecha por el concedente al concesionario mediante licitación pública. Además el mismo cuerpo legal establece en su art. 9º, en el segundo párrafo cuanto sigue: **“Según el objeto de la concesión, se establecerá el cobro de una tasa a favor de la entidad concedente, cuyo monto y modalidad de pago se fijaran en el contrato, considerada las características de cada caso y eventuales ingresos de la concesionaria. Esta tasa se aplicara desde el inicio de la fase de explotación de la concesión con el objeto de compensar los costos en que el ente concedente incurra para el cumplimiento de sus responsabilidades en cada caso”**. Así mismo, el art. 12º Clausulas del Contrato de Concesión de la misma ley, establece en el inciso a) Estructura Tarifaria y d) Pagos ofrecidos por el concesionario al estado, a la gobernación y a la municipalidad si hubiere lugar.

Claramente se observa de acuerdo a los artículos mencionados que el servicio público objeto de la licitación no conlleva el pago de una tasa o tarifa a cargo de los contribuyentes que es un requisito imprescindible para el cumplimiento de la ley que reglamenta las concesiones públicas.

Observando la naturaleza del servicio a contratar la misma corresponde a una contratación de servicios según lo establece la Ley 2051 De Contrataciones Públicas en su art. 3º Definiciones – Inciso U Servicios en general: **“los servicios de cualquier naturaleza cuya prestación genere una obligación de pago para los organismos, entidades y municipalidades”**.

En el Pliego de Bases y Condiciones enviado por la intendencia, en el punto 7.9 Procedimiento de pago, establece cuanto sigue: **“El contratista percibirá una remuneración mensual surgida de la aplicación de la metodología establecida en el numeral 3.12: Este monto constituirá la retribución por el servicio licitado”**. Así mismo en el punto 7.10. Certificación de servicios, establece: **“Para el pago de sus servicios, la contratista deberá presentar ante la intendencia municipal Certificados mensuales (liquidaciones mensuales de avances)”**.

Por lo expresado precedentemente queda demostrado fehacientemente que la empresa a ser contratada percibirá una remuneración generada por su servicio a la municipalidad lo que conlleva a que la misma es un contrato de prestación de servicios, en concordancia a la ley N° 2051 artículo 3º y a la Ley N° 1618/00 De Concesiones Publica en los artículos 1º, 9º y 12º, ya que en el pliego no se establece ni se menciona ninguna tasa a cobrar por la entidad concedente, en este caso la Municipalidad de Luque como concedente está obligada a pagar una remuneración por los servicios al mal llamado concesionario ya que deberían referirse como empresa contratada y no como concesionaria.

Al ser un llamado a licitación para la prestación de servicios DEBE realizarse siguiendo los procedimientos establecidos en la Ley N° 2051/03 “De Contrataciones Pública” y a través del Sistema de Información de compras Públicas (SICP) a modo de garantizar la transparencia y el acceso del público a la información, cuestión que no se da con este pliego.

Para una mejor comprensión de lo que es una concesión ponemos como ejemplo el servicio de recolección de basura que el concesionario Aseo Ambiental aporta un canon de los ingresos percibidos en concepto de tasas que a su vez es pagado por el usuario de la prestación de servicio concesionado. Claramente se constata en este ejemplo que es el concesionario que paga un canon al municipio y no el municipio al concesionario.

### **3. Clausulas desfavorables para la Municipalidad**

El Pliego de Bases y Condiciones sujeto a aprobación y autorización para la realización del llamado, presenta clausulas que son desfavorables para el Municipio, dichas clausulas son:

#### **3.1. No se tiene en cuenta el crecimiento vegetativo del impuesto inmobiliario, ni los nuevos aumentos que surjan a través de Ordenanzas General de Tributos.**

El oferente según el pliego cotizará un porcentaje aplicable sobre el incremento de la recaudación mensual de ingresos tributarios SIN EXCLUIR a este incremento el crecimiento vegetativo anual del Impuesto Inmobiliario como así también los aumentos determinados en los diferentes tributos por la Junta Municipal a través de la Ordenanza General de Tributos aprobada anualmente. También se debe excluir expresamente los recursos provenientes del Gobierno Central (Royalties, FONACIDES y donaciones).

#### **3.2. Costo de hasta el 30% más bonificación anual del 10%, superior a la estimación de ingreso según cláusula de bonificación por objetivo.**

El porcentaje que cobrará la empresa adjudicada es de hasta el 30% sobre el incremento de la recaudación mensual más un porcentaje que no podrá superar el 10% como bonificación por objetivo, aplicable en caso que el incremento llegue en los dos primeros años al 20% y en los años sucesivos a tan solo el 10% de incremento. Es decir estiman superar en los dos primeros años el 20% sobre recaudación anual y en los años sucesivos

tan solo el 10%. Es decir aplica en total hasta un 40% sobre el incremento (30% en forma mensual y 10% en forma anual).

Solamente en el periodo 2017 el incremento a superar será del 20% sobre lo recaudado en el 2015 y a partir del 2018 en adelante solamente el 10%. RECORDEMOS que el crecimiento vegetativo del Impuesto Inmobiliario, NO EXCLUIDO según este pliego, es del 10% anual, es decir con este contrato ILEGAL a toda luz, se piensa pagar por el incremento que de hecho se da año a año.

2015 al 2017 INCREMENTO A SUPERAR 20%

2017 al 2018 INCREMENTO A SUPERAR 10%

### **3.3. Información no basada en datos del Balance aprobado para el cálculo de incremento**

No se establece la utilización del Balance aprobado por la Junta Municipal para establecer el incremento de la recaudación, en contra partida expresa el artículo 3.12 del Pliego de Bases y Condiciones que la información será publicada en la Página Web del Municipio de Luque sin expresar textualmente que el mismo debe ser de un balance aprobado.

El periodo de recaudación base para establecer el incremento será en forma mensual del año 2015, es decir se va a calcular mes a mes, ejemplo lo recaudado en enero del 2015 V.S. el incremento en enero 2017 publicado en la página Web del Municipio de Luque. DEBIENDO ser la base de cálculo del incremento, el ingreso promedio mensual del último balance aprobado por la JM. (aquí es muy importante porque la BASE a incrementar debe ser de un balance aprobado no sobre publicaciones sin el sustento formal y legal).

### **3.4. Escaso margen del incremento queda para las arcas de la Municipalidad**

De ese incremento del 10% la Municipalidad estará percibiendo MENOS ya que debe pagar a la empresa adjudicada "Contratista" hasta el 30% mensual y 10% anual más el costo del fideicomiso que no se establece en el pliego tal como esta consignado en la ley 921 de fideicomiso en el artículo 28 Remuneración del fiduciario según ley 921 de fideicomiso. Del 10% que de hecho se incrementa año a año la municipalidad con este contrato solo tendrá derecho al 30%, sin excluir aun el costo por el fideicomiso que serán afrontados por la municipalidad que no se define. así mismo se debe restar también las transferencias a la Gobernación y a los municipios de pequeño porte que representan el 30% de lo recaudado, el 15% para la Gobernación y 15% para los municipios de pequeño porte.

### **3.5. Plazo de vigencia de 20 años, excesivo.**

Plazo de vigencia de 20 años, es excesivo supuestamente con el objetivo, al decir del asesor económico del Intendente (entrevista en azul y oro) para el recupero de la Inversión ya que en 9 años la empresa adjudicada llega a su punto de equilibrio (empata), SIN EMBARGO no existe Inversión, lo que debe la empresa adjudicada es prestar un servicio que debe ser pagado por la Municipalidad. (Ver Parte 2 – Suministros Requeridos).

### **3.6. Porcentaje a cobrar hasta el 30%**

El porcentaje que cobrará la empresa adjudicada es de hasta el 30% sobre el incremento de la recaudación mensual más un porcentaje aplicable sobre recaudación anual no mayor al 10% que se establecerá como bonificación por objetivos. Es decir aplica en total hasta un 40% sobre el incremento (30% en forma mensual y 10% en forma anual).

### **3.7. Fideicomiso**

El fideicomiso debe establecer claramente los objetivos y los beneficiarios para los cuales son creados, en este proyecto todo el incremento será transferido a un fideicomiso sin especificar taxativamente cual será el uso de esos fondos, por un lado los mismos serán destinados para garantizar el pago a la empresa adjudicada sin embargo se constituye un fondo fiduciario no solamente para el pago del costo del servicio, si no que también para los excedentes que resultaren, que tendrán el uso que el Municipio establezca sin separar el costo de los excedentes en un mismo fondo fiduciario. (Clausula 7.12 Fideicomiso de pago y Garantía)

Claramente se establece en el punto 7.12 del Pliego de Bases y Condiciones que los fondos fiduciarios se integrará con los montos mensuales que se recaudarán por sobre la recaudación mensual base, sin separar los fondos correspondientes al pago por el servicio Y los excedentes que tendrá el uso que los municipio establezca.

### **3.8. Costo del Fideicomiso serán afrontados por la Municipalidad**

El incremento de lo recaudado será transferido al fondo fiduciario (Banco o Financiera) para realizar los pagos y el remanente después de lo pagado tendrá el uso que se establezca en el contrato de fideicomiso. ESTO TIENE UN COSTO que no se establece en el Pliego y que además se estará pagando sin necesidad ya que puede la Municipalidad hacerlo sin ningún costo.

El fideicomiso es un costo afrontado por el Municipio, que no se establece en el pliego a solo efecto de garantizar a la empresa adjudicada el pago por la prestación de los servicios sin brindar una inversión clara y concreta.

### **3.9. Resarcimiento en caso de rescisión por parte de la Contratista**

Según las Condiciones Generales del contrato, cuando la rescisión se da por parte de la Contratista por falta de pago de las comisiones establecidas como remuneración durante 2 meses consecutivos o alternados o por no cumplir algún servicio debido a otros incumplimientos de las obligaciones que obstaculicen o impidan la prestación del servicio o por acuerdo de las partes, se deberá resarcir a la Contratista por los perjuicios que ocasionare dicha rescisión anticipada por un valor equivalente al monto de un certificado (promedio del último año) por año de contrato que le falte para culminar el plazo pertinente.

### **3.10. Sistema de evaluación (Económico: 20 % y Técnico: 80%)**

El sistema de adjudicación tanto para el caso de concesión como para el caso de prestación de servicios no se realiza de acuerdo a las normas legales establecidas.

Para el caso de concesión la adjudicación debe ser en dos etapa, en la primera etapa se reciben las ofertas técnicas y administrativas y se clasifican los oferentes que cumplen con los requerimientos técnicos solicitados y solamente a estas que clasifican se le llama a que presenten su oferta económica en una segunda etapa. Tal como establece la Ley de concesiones Capitulo II, articulo 14 Factores de evaluación y adjudicación de la licitación,

como así también el artículo 15 Adjudicación del Contrato y el artículo 16 Otorgamiento de Concesión del mismo cuerpo legal que establece claramente que serán adjudicadas por Resolución de la Junta Municipal.

Para el caso de una prestación de servicios se debe evaluar de acuerdo a lo que establece la Ley N° 2051 de Contrataciones Públicas.

### **3.11. No se garantiza la transparencia y el acceso al público**

Este llamado a licitación pública internacional, cuyo instrumento es el Pliego, está encarado como una concesión SIN EMBARGO es una prestación de servicio que la municipalidad retribuirá con una remuneración (pago mensual) por el servicio licitado.

Al ser un llamado a licitación para la prestación de servicios DEBE realizarse siguiendo los procedimientos establecidos en la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Pública" y a través del Sistema de Información de compras Públicas (SICP) a modo de garantizar la transparencia y el acceso del público a la información.

Se vende el pliego de bases y condiciones (PBC), encarado erróneamente como una concesión, por un valor de Gs. 5.000.000. DEBIENDO ser sin costo alguno y estar a disposición de los interesados y a través del Sistema de Información de compras Públicas (SICP) a modo de garantizar la transparencia y el acceso del público a la información.

### **3.12. No existe inversión por parte de la empresa adjudicada**

No existe inversiones por parte de la empresa a ser adjudicada, lo que debe la empresa adjudicada es prestar un servicio descrito en las Disposiciones Generales PARTE 1 – PROCEDIMIENTOS DE LICITACION y en las Especificaciones Técnicas PARTE 2 – SUMINISTROS REQUERIDOS.

### **3.13. No se consigna el rubro presupuestario para el pago por el servicio prestado**

En el pliego se establece los procedimientos de pago que la municipalidad pagará por el servicio prestado por la empresa adjudicada "CONTRATISTA", sin establecer el rubro presupuestario (Punto 7.9 de las Condiciones Generales del Contrato PARTE 3 – CONTARTACION). Esto demuestra a leguas que es una prestación de servicio y no una concesión, constituyéndose cualquier acto que devenga de este proceso en nulo con lo cual se exponen el INTENDENTE a delitos penales y solidariamente los miembros de la Junta Municipal que aprueben.

## **4. Cuestionamientos de fondo al proyecto**

### **4.1. Análisis económico**

La mayor porción del presupuesto de ingresos estimados se sustenta en los recursos propios que pueden ser generados por la Municipalidad 60% y en menor proporción a los otros recursos como las transferencias del Gobierno Central en concepto de Royalties y los fondos específicos del FONACIDE.

El artículo 144 de La ley 3966/2010 Orgánica Municipal establece los Tipos de Ingresos de las municipalidades en ingresos corrientes, ingresos de capital y recursos de

financiamiento y donaciones, así como participación en tributos en regalías de otros niveles de la administración del Estado.

Los recursos propios municipales presupuestados para el 2014 totalizaron G. 32.260.000.000, equivalente a Dólares 7.168.889 al tipo de cambio de G. 4.500 por cada dólar, de dicho monto la mayor porción corresponde a los Ingresos Tributarios 81.04 %. En la tabla y gráfico siguiente se presenta dicha afirmación.

<b>Recursos Propios</b>	<b>Guaranies</b>	<b>Dólares</b>
INGRESOS TRIBUTARIOS	26.145.000.000	5.810.000
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.530.000.000	340.000
VENTA DE BIENES Y SERVICIOS DE LA ADMINIST PUBLICA	1.200.000.000	266.667
RENTAS DE LA PROPIEDAD	1.885.000.000	418.889
OTROS RECURSOS CORRIENTES (OPACI, Retenciones por Registros)	1.000.000.000	222.222
Venta de Activos de Capital	500.000.000	111.111
<b>TOTAL</b>	<b>32.260.000.000</b>	<b>7.168.889</b>

A su vez, los principales ingresos tributarios presupuestados para el ejercicio 2014 fueron los siguientes impuestos

<b>Principales Ingresos Tributarios</b>	<b>Guaranies</b>	<b>Dólares</b>	<b>% sobre el total de Ingresos Tributarios</b>
Impuesto Inmobiliario	12.500.000.000	2.777.778	47,81%
Impuesto de Patente a los Rodados	3.600.000.000	800.000	13,77%
Impuesto a la Construcción o Edilicia	2.000.000.000	444.444	7,65%
Impuesto de Patente a la Profesión, Comercio e Industria	4.000.000.000	888.889	15,30%
Multas y recargos	800.000.000	177.778	3,06%
Contribución Adic. al Impuesto Inmobiliario (Art.166 inc. a) Ley 3966/10	800.000.000	177.778	3,06%
Otros	2.445.000.000	543.333	9,35%
<b>TOTAL</b>	<b>26.145.000.000</b>	<b>5.810.000</b>	<b>100,00%</b>

La tabla siguiente detalla la ejecución presupuestaria de ingresos (recaudación) de los ejercicios 2012 y 2013, como las variaciones en las distintas líneas presupuestarias.

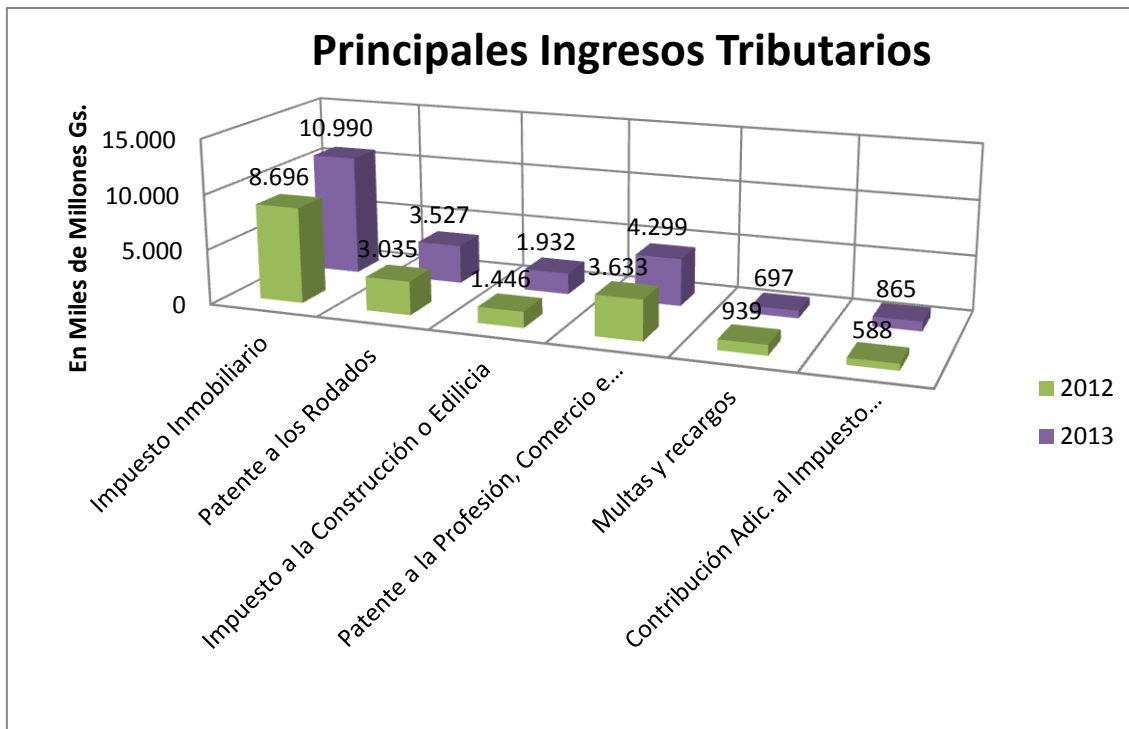
Ver anexo

Se observa que la ejecución presupuestaria de ingresos del ejercicio 2013, presento un incremento del 15.37% en relación al total recaudado en el ejercicio 2012, equivalente a G. 8.116.080.613.

### **Comparativo de ingresos percibidos Años 2013 y 2012**

Con respecto a los principales impuestos percibidos por el municipio en los años 2013 y 2012 se observa en la tabla y grafico siguiente, incremento en los principales impuestos, sobre todo en el impuesto inmobiliario que tuvo un aumento del 20,87%.

<b>Principales Ingresos Tributarios</b>	<b>Total Recaudado Guaranies</b>		<b>Total Recaudado Dólares</b>		<b>Variaciones %</b>
	<b>2.012</b>	<b>2.013</b>	<b>2.012</b>	<b>2.013</b>	
Impuesto Inmobiliario	8.696.240.236	10.990.149.145	1.932.498	2.442.255	20,87%
Patente a los Rodados	3.035.267.390	3.526.680.268	674.504	783.707	13,93%
Impuesto a la Construcción o Edilicia	1.446.096.443	1.931.597.842	321.355	429.244	25,13%
Patente a la Profesión, Comercio e Industria	3.632.581.161	4.298.820.944	807.240	955.294	15,50%
Multas y recargos	939.451.477	696.524.042	208.767	154.783	-34,88%
Contribución Adic. al Impuesto Inmobiliario (Art.166 inc. a) Ley 3966/10	588.027.345	864.687.094	130.673	192.153	32,00%



#### 4.2. No existe mejora en el gasto administrativo

De los que va a abril de este año se denota un aumento en gastos corrientes en un 12,8% y con la gravedad que de lo que va del presupuesto 2016 ya se eroga más del 76% en gastos del rubro jornal, lo que denota una mala gestión en el gasto por parte del ejecutivo municipal que no pudo sanear los gastos.

#### 4.3. Consecuencia Sociales del proyecto

La empresa adjudicada aplicará todas las medidas para recaudar más, incluyendo el remate de los locales comerciales y las viviendas residenciales en el caso de mora.

#### CONCLUSION:

Estamos ante un contrato de prestación de servicio disfrazado de Concesión lo que le convierte en un acto NULO, poco transparente ya que no se utiliza los procedimientos establecidos en la Ley N° 2051/03 "De Contrataciones Públicas". Con una vigencia de 20 años, sin excluir de la base para el cálculo del incremento, el crecimiento vegetativo año a año del 10%, los aumentos determinados en los diferentes tributos por la Junta Municipal a través de la Ordenanza General de Tributos aprobada anualmente y sin utilizar como base el ingreso promedio mensual del último balance aprobado por la Junta Municipal. El pago por el servicio prestado a la empresa adjudicada se realizará bajo la figura del FIDEICOMISO cuyo costo será afrontado por el Municipio.

Esto es una prestación de servicio y no una concesión, constituyéndose cualquier acto que devenga de este proceso en nulo con lo cual se exponen el INTENDENTE a delitos penales y solidariamente los miembros de la Junta Municipal que aprueben. Con este proyecto quieren pagar 30% para el aumento del 10% que de hecho se da año a año comparando el aumento registrado del 2012 al 2013 que en promedio se incrementó un 20%.

**CONCESIÓN:** es el otorgamiento del derecho de explotación, por un período determinado, de bienes y servicios por parte de una Administración pública o empresa a otra, generalmente privada.

La concesión tiene por objeto la administración de los bienes públicos mediante el uso, aprovechamiento, explotación de las instalaciones o la construcción de obras y nuevas terminales de cualquier índole sea marítima, terrestre o aérea de los bienes del dominio público.

Los objetivos de estos negocios radican en proporcionar servicios esenciales para el público, por ejemplo, la electricidad, el gas, el suministro de agua, la depuración de aguas residuales y las telecomunicaciones. Las concesiones públicas afectan a casi toda la infraestructura de los países desarrollados, ya que requieren grandes redes de distribución integradas, o la coordinación de muchos servicios esenciales como la red nacional del tendido eléctrico. Muchas concesiones públicas tienen una estructura de costos que se beneficia de la gran escala, puesto que los costos unitarios caen a medida que la red aumenta. Sin embargo, la existencia de estas redes suele provocar que las concesiones públicas se beneficien de un monopolio natural para dar ese servicio en el área donde operan.

**FIDEICOMISO:** es un contrato en virtud del cual una o más personas (*fideicomitente/s* o *fiduciante/s*) transmiten bienes, cantidades de dinero o derechos, presentes o futuros, de su propiedad a otra persona (una persona física o persona jurídica, llamada *fiduciaria*) para que ésta administre o invierta los bienes en beneficio propio o en beneficio de un tercero, llamado *beneficiario*, y se transmita, al cumplimiento de un plazo o condición, al *fiduciante*, al beneficiario o a otra persona, llamado fideicomisario.

Al momento de la creación del fideicomiso, ninguna de las partes es propietaria del bien objeto del fideicomiso. El fideicomiso es, por tanto, un contrato por el cual una persona destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria en todas las empresas.

Los bienes afectados al fideicomiso no corren el riesgo comercial del fiduciante (el que transmite la propiedad de los bienes) ni del fiduciario (el propietario de los bienes fideicomitados luego del vencimiento del plazo del contrato), puesto que el patrimonio que es objeto del fideicomiso no puede ser perseguido por los acreedores de ninguno de ellos, ni afectado por la quiebra de ambos o de alguno de ellos.