

El sobreprecio de los insumos en las transnacionales

ERNESTO R. SESELOVSKY,
SERGIO R. DI PIETRO
y WALTER A. R. PERINO

En el curso de las operaciones de los conglomerados multinacionales se establecen ciertas relaciones entre la empresa central y las filiales que permiten a aquéllos, por medio de asientos contables, realizar transferencias internas que responden a un concepto ampliado de vinculación económica. Como consecuencia de estas relaciones, las empresas subsidiarias imponen en los países en que actúan patrones de funcionamiento que tienden a elevar al máximo los beneficios globales, distorsionando con ello la actividad económica de dichos países.¹

La integración vertical y horizontal de los mercados, así como su "conglomeración", facilita el surgimiento de formaciones oligopolísticas que actúan en sectores caracterizados por una relativa rigidez de la demanda, y contribuye a incrementar el grado de monopolización de las economías nacionales, facilitando así la implantación de los patrones ya mencionados. Una de las tácticas empleadas por las empresas multinacionales, en

Nota: Con motivo de las "6as. Jornadas de Finanzas Públicas" (Córdoba, Argentina, 1973) los autores presentaron esta propuesta de política, con referencia especial al caso argentino. En ella plantean algunas medidas para anular los efectos en las economías dependientes de ciertas prácticas de sobrefacturación que siguen las grandes empresas multinacionales.

¹ "Elevar al máximo los beneficios globales" es una forma simplificada de expresar los objetivos que persiguen las empresas multinacionales. Con mayor precisión podría enunciarse que lo que tratan de lograr es una tasa de utilidad relativamente constante para que admita implícitamente una función aleatoria de riesgos. Esa tasa puede considerarse como la resultante de una relación que exprese el valor medio "máximo" (actualizado) para todo el conjunto económico que en el tiempo y en el espacio está correlacionado con una variación "mínima".

función de su comportamiento global, surge de las relaciones antedichas y se expresa en una política de precios de transferencia: se trata de la sobrefacturación de los insumos que "exportan" las matrices a sus filiales.² Estos sobreprecios de los insumos contribuyen a incrementar los precios internos de los bienes finales ofrecidos por los sectores donde actúan los conglomerados.

La sobrefacturación o sobreprecio debe entenderse como un precio dado, superior a los precios que regirían en las relaciones económicas internacionales normales. Se entiende por relación económica internacional normal, en este estudio, aquella que establecería un precio no distorsionado por el mayor poder económico de una de las partes intervinientes.

Con propósitos de medición puede considerarse que la sobrefacturación es la diferencia que surge entre el precio FOB abonado por la empresa (o filial) importadora y los precios FOB cotizados en los diferentes "mercados internacionales", o

² Se designa con el término insumo a los bienes y servicios vendidos por las matrices a las filiales, cualquiera que sea su etapa de elaboración, incluyendo las transferencias de tecnología. La sobrefacturación de los bienes de capital y de consumo final, no obstante tener ciertas características diferenciadas, está comprendida en los fines de este trabajo, aunque no será objeto de un análisis específico. Por otra parte, el problema de la sobrefacturación tiene características especiales y debe resolverse mediante normas específicas. El Derecho Aduanero Argentino así lo ha hecho en forma implícita y generalizada. El Decreto 9766/64 establece que si el valor de la factura fuere superior al "precio índice", se tendrá en cuenta el primero para la liquidación de los gravámenes. El artículo 2 de la Ley 16690, reitera esta medida al determinar que los recargos se liquidarán sobre el "valor normal" CIF de las mercaderías. Estas medidas no atenúan los efectos del sobreprecio. Véase Pedro Fernández Lalanne, *Derecho aduanero*, Buenos Aires, 1966, t. I.

en su defecto, un promedio ponderado de los precios internos (de primera venta) en los principales países productores.³

Cabe sintetizar los efectos más notorios y verificables de esta práctica en ciertas ramas industriales, como sigue:

i) Incremento de los costos internos del sector afectado y consecuentemente un mayor beneficio para el conglomerado internacional, aun cuando no surja de los registros contables de la filial.

ii) Concreción de un crecimiento sectorial relativamente mayor que el del resto del país, en tanto existan condiciones de demanda interna o externa que lo permitan, con tendencia a la mayor concentración total y sectorial por parte de las empresas multinacionales. Este hecho y la existencia de barreras tecnológicas y financieras impide el ingreso de las empresas nacionales al sector, imposibilitándoles beneficios que pueden obtener con el efecto dinamizador que surge de los cambios de los precios relativos. Incluso se llega a distorsionar las opciones de inversión en sectores claves de la economía y a originar presiones inflacionarias. Además, en un estudio realizado por Vaitos se comprueba que la industria farmacológica distorsiona el costo de la salud pública, afectando el nivel de vida.⁴

iii) Tendencia a utilizar insumos extranjeros, sin atender a su sustitución por nacionales.

iv) Sometimiento a tecnologías desarrolladas en los países centros, que obstaculizan la capacidad creadora nacional.

v) Posibilidad de que las matrices escojan entre beneficio o sobreprecio, según los sistemas tributarios existentes.

vi) Imposibilidad de precisar el ingreso total de la empresa, para los fines de una política fiscal.

vii) Propiciamiento de la exportación de ingresos y capitales, con las conocidas repercusiones en la balanza de pagos.

Las pautas generales que imponen los conglomerados en detrimento de la economía nacional, exigen procesos de política económica que tiendan a revertir estos efectos, en función de dos elementos muy importantes del accionar político: tiempo y espacio. El primero comprende el cumplimiento de objetivos de

³ No se aceptan las bases establecidas para determinar el "valor normal" en aduana, estatuido por el artículo 3 de la ley 17352, porque el concepto de libre competencia es inaplicable en el comercio internacional, por las razones explicadas en este trabajo. La fuente de dicha disposición es el artículo VII del GATT. Los artículos siguientes aclaran la formulación del valor normal en aduana, atendiendo a las conceptualizaciones del GATT, DVB, NIB y NEB. Véase *Derecho aduanero*, núm. E 1, Buenos Aires, 1970.

⁴ Con referencia a este sector, Vaitos, de acuerdo con un estudio de muestreo realizado en Colombia, que comprendía aproximadamente la mitad de las ventas de dicha rama, demostró que la carga promedio de la sobrefacturación de los insumos alcanzaba 155%. Este autor definió la rentabilidad total de la corporación matriz como la suma de las utilidades declaradas por la subsidiaria, más el pago de las regalías y el sobreprecio de los insumos y llegó a demostrar que el primer componente sólo representó 3.4%, el segundo 14% y el último 86.6%. Véase Constantine V. Vaitos, "Opciones estratégicas en la comercialización de tecnología", en *Comercio Exterior*, t. XXI, núm. 9, septiembre, 1971. Este ejemplo, pese a sus limitaciones, demuestra la importancia alcanzada por la imposición de prácticas lesivas que hacen los conglomerados a los países dependientes.

planificación; el segundo se refiere a las acciones y reacciones de la totalidad del sistema estratificado de poder existente en el ámbito internacional. El proceso de reversión está condicionado por la política interna y externa y por la consecuente capacidad de negociación que logre el país en el seno de ese sistema.

Conforme a esta generalización, cabe plantear ciertas opciones de política económica. Una de ellas podría consistir en un proceso de nacionalización de los sectores de que se trate, a través de la participación creciente del Estado en las diferentes secuencias productivas (importación, exportación, producción, y comercialización).

El estado intermedio entre la situación actual y la de un proceso de nacionalización es la implantación de mecanismos de control y el manejo de las actividades internas, que le permitirían al Estado adquirir mayor capacidad de negociación. En el caso específico de la sobrefacturación, la política de transición, interpretada como una disyuntiva, tendrá en cuenta estos mecanismos para anular los efectos enunciados.⁵

II

Las normas de política que se proponen se fundan básicamente en un esquema de controles diferenciados, concomitantes y coherentes. Dichos controles deben regir en las etapas de importación de insumos y de producción de bienes y comercialización, complementados por medidas referentes a la funcionalidad del esquema propuesto.⁶

1. El primer control debe implantarse en la fase de *importación de insumos*, durante la cual se produce la sobrefacturación. Su estructura y características obedecerán a las normas aduaneras conocidas, atendiendo a fines extrafiscales y abarcando esencialmente aspectos relativos a la calidad, *quantum* y precio de los bienes introducidos en el país.

Para cumplir este objetivo es necesario *establecer un organis-*

⁵ El sistema que se analizará sólo se refiere a aspectos específicos de la cuestión planteada y otros similares. No obstante, en las conclusiones del trabajo se ofrecen algunos elementos de una política global, referente a sectores productivos detentados primordialmente por empresas extranjeras.

⁶ Las propuestas que se hacen en este trabajo están en contraposición con las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. El GATT estatuye como norma general que los derechos y cargas de cualquier naturaleza, referentes a la importación y exportación o en conexión con ellas, deben ser reducidos y simplificados y no tienen que existir discriminaciones entre bienes importados y nacionales. No obstante, el GATT estatuye normas excepcionales de restricciones, aplicables a las partes contratantes, "para salvaguardar su posición financiera y el equilibrio de su balanza de pagos"; empero, el GATT parte del concepto clásico de que la expansión óptima del comercio internacional está en función de las fuerzas naturales de las economías. Este criterio puede tener vigencia en países de estructuras económicas similares. Pero la disparidad de estructuras económicas en el mundo determina una desigual demanda internacional, que origina posiciones internacionales de dependencia. De lo expuesto, se deriva que el concepto clásico no tiene validez, más aún, cuando hay hechos económicos que vulneran procesos de desarrollo. La Ley 17799 aprueba el acceso del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio con reserva a las partes I, II, III y IV de ese Acuerdo. Véase GATT, *Instrumentos básicos y documentos diversos*, Ginebra, 1955, t. I, y Naciones Unidas, *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo*, Nueva York, 1964.

mo⁷ que investigue, analice, defina y regule la cantidad, los precios de los bienes y la especificidad de los mismos, utilizando para tal fin la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.⁸ El organismo que se propone debe centralizar las decisiones que en el ámbito institucional corresponden primordialmente al Banco Central, la Dirección General de Aduanas y la Dirección General Impositiva, y normar su funcionamiento mediante las disposiciones jurídicas del caso.⁹

En cuanto al control de la importación de insumos, las variables determinantes son las cuotas y los precios de importación, dado un grado específico de calificación de los productos importados.

1.1. *La calidad de los insumos* deberá atender a las características relativas de los bienes y a la utilización de marcas considerando a la vez las interrelaciones con los demás elementos de esta etapa. Se debe ampliar, con tal finalidad, la clasificación de la NAB. La formulación de esta nomenclatura debe concordar con los fines de un plan de desarrollo tecnológico nacional, en función de tres aspectos básicos: definición de objetivos sectoriales, conocimientos técnicos y aplicación de los mismos.¹⁰

1.2. El objetivo de la *política de cuotas* es impulsar la sustitución de insumos importados por nacionales, persiguiendo el desarrollo de técnicas que contribuyan a este proceso. Ello no impide que este criterio se amplíe conforme a las necesidades de una política global.

La implantación de cuotas ocasionaría posibles variaciones en la oferta de bienes finales, con los consiguientes cambios de precios en los mercados no regulados (y la aparición de "mercados paralelos"). Por tanto, la regulación cuantitativa deberá tener una flexibilidad temporal, para no intensificar las rigideces reales de la oferta sectorial. También deben determinarse por anticipado las necesidades reales y potenciales de los bienes que han de importarse, en función de normas definidas de una planificación económica nacional.

Para cumplir estas premisas debe crearse un registro de empresas productoras e importadoras, las cuales tendrán, a su vez, la obligación de presentar programas de producción e importación. Además, el organismo propuesto establecerá los correspondientes sistemas de auditoría anteriores y posteriores, para verificar su efectivo cumplimiento.

1.3. *La política de precios* sería el núcleo sobre el cual se sustentarían los demás elementos, tendientes a cumplir los objetivos perseguidos en la totalidad de este estudio. En esta

⁷ Algunos antecedentes, aunque muy parciales, pueden encontrarse en la División Control de Valores de DNA (Resol. 20/60), Comisión Asesora de Control de Valores de Importación de DNA (Resol. 21/60), Oficina de Investigación de Precios del Ministerio de Economía (Decreto 8158/61), Comisión de Control de Valores de la DNA (art. 21 del Dec. 8158/61). [La actual Dirección General de Aduanas conserva oficialmente las siglas DNA de su predecesora la Dirección Nacional de Aduanas. N. de la R.]

⁸ La NAB, con sus notas legales, explicativas y reglas interpretativas, fue adoptada por Ley 16686 y Decreto 8303/64.

⁹ Este estudio no pretende analizar la instrumentación jurídica.

¹⁰ Este análisis parcial, interpretado como una dimensión de una política global, debe comprender una política tributaria tendiente a anular o atenuar los efectos negativos internos, que surgen como consecuencia de una irracional utilización de marcas, patentes y tecnologías.

etapa se procura la fijación de un precio base de importación, relacionado con unidades de medida y cantidades homogéneas, para cada uno de los productos especificados en la nomenclatura, y condicionado por las siguientes normas de aplicación:

i) Atender al *precio FOB de los insumos importados*, en el marco definido por los aspectos cuantificables al conceptualizar la sobrefacturación. Como es sabido, la cláusula CIF no expresa debidamente la diferencia entre el precio del bien en sí y las cargas adicionales que sufre por servicios, tasas y otros gastos, hasta su arribo al puerto de destino. El hecho de adoptar la cláusula FOB, permite detectar los sobreprecios que incluso surgen en este último tramo del proceso. Una vez conocida la desagregación de estos componentes, no existe impedimento para que el precio CIF sea la base imponible del impuesto a la importación.

ii) Admitir cierta *flexibilidad* en el precio FOB, considerada en un intervalo de variación, cuya amplitud podrá ser diferente de acuerdo con el tipo de producto y el grado de elaboración. Esta oscilación debe tener en cuenta el nivel de actualización,¹¹ las condiciones de estacionalidad en la producción y comercialización de cada uno de los bienes importados, y eventualmente, las diferencias que puedan surgir por la aplicación de las unidades de medida.¹²

iii) Cumplir con los *lineamientos y objetivos* ya expresados, referentes a normas de calidad y política de cuotas (utilización de marcas y tecnologías, sustitución de insumos importados y adecuada protección a la industria nacional).

iv) No ser *discriminatorio*, excepto que rijan tratados internacionales bilaterales o multilaterales que comprometan en el futuro al país, debiendo entonces evitar efectos contrarios a los propósitos establecidos en dichos instrumentos jurídicos. Ejemplo de ello es el caso de la ALALC, donde en aras de la integración económica se permitió una intensa complementación espacial, técnica y financiera de las empresas multinacionales, ya sea en las relaciones matriz-subsidiaria, ya en las de las filiales entre sí.

1.4 Los *derechos aduaneros de importación* deben actuar complementariamente con las anteriores políticas, para que se logre anular o atenuar la sobrefacturación, respondiendo concomitantemente a aspectos fiscales o extrafiscales de tipo general.

Esta complementación se efectuará atendiendo a las posibilidades de aplicación de las otras políticas y sus formas combinadas. En el caso en que no pueda aplicarse en forma integral algunas de éstas, el derecho aduanero tendrá que sustituirlo. Evidentemente, éste es un problema de ejecución.

En la circunstancia extrema de no poderse detectar o medir la sobrefacturación (si existe, por ejemplo, un monopolio mundial de comercialización de determinados productos), cabe también la aplicación de una política de gravámenes aduaneros que actúe como un elemento disuasivo, que complementado

¹¹ El valor actualizado no debe transformarse en un elemento que canalice en forma directa e indiscriminada la "importación" de los efectos resultantes de procesos inflacionarios de economías extranjeras.

¹² Si bien aquí se plantea el problema de la sobrefacturación, el precio base debe servir para evitar los efectos del *dumping*, así como también la sobrefacturación de las exportaciones del país.

con medidas que se desarrollarán en el punto de las transacciones del mercado interno, tendría mayor grado de vigencia para lograr los objetivos que se proponen.

1.5 Para la mayor eficacia del régimen regulador propuesto (institucional, cuotas, precios y política tributaria), debe concurrir un *control de cambios*, aplicable a las remesas que surgen de las operaciones que se encuentran incluidas en este esquema.¹³

1.6 Los dispositivos propuestos para esta etapa deben aplicarse estrictamente, a fin de que sean eficientes los controles y las regulaciones que tienden a impedir la sobrefacturación.¹⁴

Debe reconocerse que la política de controles y restricciones propuesta no está comprendida en los principios generales (incluso se contraponen a ellos) de los tratados multilaterales vigentes y que tienden a lograr armonía y uniformidad en el comercio internacional y los regímenes aduaneros, tales como el GATT y las Resoluciones del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas. Por tanto, es preciso señalar que en los países dependientes existen problemas netamente diferenciados de los previstos en estos tratados y, por ende, requieren soluciones diferenciadas que actúen con carácter genérico y no en forma de excepción. El criterio expresado debe ser principio general de los tratados que se realizan entre las naciones, para armonizar y uniformar las relaciones económicas y financieras.

2. En esta etapa se determinarán las medidas complementarias de la anterior, porque en la *producción y comercialización interna* pueden darse formas de organización que suponen traslaciones de beneficios adicionales entre las partes intervinientes, las cuales repercuten negativamente en los consumidores finales.

Atendiendo a lo enunciado, se hace necesario establecer un *precio máximo de salida del proceso productivo y precios máximos de distribución y de venta al público*. Dada la importancia que para el análisis que se efectúa tiene el precio máximo de salida, se darán lineamientos generales referentes a su funcionamiento, obviándose los otros por tener características de tipo institucional y administrativo.

Este precio estará en relación con una nomenclatura de productos finales, que tendrá en cuenta no sólo las calidades y composición de los mismos, sino que también deberá evitar las posibilidades de sustitución de productos y componentes, con excepción de los objetivos enunciados en el punto 1.1. Asimismo, las empresas deberán presentar sus estructuras y componentes de costos.

El precio máximo tiene que estar determinado por un costo que incluya un cierto beneficio, de acuerdo con el sector o rama. La falta de formalización del sistema de costo que ha de

utilizarse se justifica porque la aplicabilidad de un sistema específico estaría condicionada por diversos elementos:

- i) Origen de los capitales y estructura del mercado, conforme a sectores y ramas perfectamente definidos.
- ii) Magnitud del mercado internacional, nacional y regional.
- iii) Número de empresas y cantidades producidas.
- iv) Gravitación de las empresas extranjeras en el sector.
- v) Clasificación real y potencial de la "homogeneidad" de las empresas, en función de procesos técnicos, utilaje productivo y línea de productos.
- vi) Localización geográfica de las empresas.
- vii) Importancia relativa del sector en la producción total del país y su proyección en un planeamiento global, permitiendo una cobertura de estímulo para las empresas más dinámicas.
- viii) Etapas intermedias básicas hasta llegar al consumidor final.

El conocimiento de los elementos anteriores permitirá enunciar el sistema de costo que con mayor validez sustentará la cuantificación del precio máximo de salida.

Además, este precio debe tender a impedir ciertos fenómenos económicos desfavorables, como los que se mencionan en seguida a título de ejemplo:

- i) La marginación de las empresas nacionales, con excepción de aquellas que sean "ineficientes".¹⁵
- ii) La existencia de mecanismos regresivos de traslación de costos en el proceso de producción e intermediación, salvo que se pretenda implantar en forma especial un sistema de autocontroles secuenciales entre las partes intervinientes.
- iii) La presencia de obstáculos a la exportación.

En función de los elementos que condicionan la determinación de un precio máximo y atendiendo a que su implantación debe impedir ciertos hechos económicos, surge la posibilidad de que algunas empresas obtengan utilidades mayores que las que apriorísticamente se suponen razonables. Conforme a lo expresado, y en el marco de un sistema tributario nacional, cabe complementar las medidas anteriormente enunciadas por medio de una imposición a los beneficios extraordinarios con tipos impositivos regresivos.¹⁶

¹⁵ No sólo debe interpretarse la eficiencia desde un punto de vista técnico-económico, sino considerarse también aspectos que hagan posible el desarrollo de dichas empresas, incluyendo medidas referentes a su permanencia y restructuración.

¹⁶ Esta imposición considerará la definición de precio máximo de salida que se dio antes, la cual tiene como fundamento conceptualizaciones no sólo contables, sino también económicas. Por el contrario, estaría indicada una política de subsidios o impuestos negativos, en el caso de que existiesen quebrantos perfectamente determinados, que sólo surgiesen como consecuencia de atender a las necesidades específicas de consumo de los sectores económicamente menos dotados de la población.

¹³ El mecanismo de este control deberá adecuarse a situaciones específicas atendiendo a la finalidad propuesta, ya sea ésta global o parcial. Para otro caso, véase de los mismos autores, "Política compensatoria para atenuar la doble imposición en un país en desarrollo", Instituto de Economía Aplicada, Universidad Nacional de Rosario, junio de 1971 (mimeografiado).

¹⁴ A tal punto es necesaria la estricta aplicación de este mecanismo que cualquier táctica evasiva, como sustituir insumos por productos finales, debe considerarse un hecho ilícito de tipo económico o financiero.