



Memorándum Ejecutivo 17

Febrero de 2011

Eliminación del “draw back” al sector exportador

Antecedentes

En la Ley de Reactivación de las Exportaciones de 1990 se establece la transferencia del 6% del valor FOB de las exportaciones no tradicionales destinadas a mercados fuera de Centroamérica; también pueden recibir este incentivo, aquellas exportaciones tradicionales que en el proceso de transformación logren incorporar más de un 30% de valor agregado nacional, así como las exportaciones de café orgánico y gourmet.

Con la implementación del *draw back* se pretendía reducir el sesgo antiexportador que existía en el modelo de sustitución de importaciones vigente, con aranceles altos y otras barreras no arancelarias que favorecían la producción nacional para el mercado interno. Sin embargo, en la medida que se reducen los aranceles se pierde parte del propósito del *draw back*.

Como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), El Salvador es signatario del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC). Este acuerdo establece dos categorías de subvenciones: las prohibidas y las recurribles; estas últimas pueden ser impugnadas, mientras que las primeras deben ser eliminadas. No obstante, las únicas subvenciones que están sujetas a las disposiciones del SMC son aquellas que se conceden específicamente a una empresa o rama de producción, o a un grupo de empresas o ramas de producción.

Son subvenciones prohibidas aquellas que están supeditadas a los resultados de las exportaciones y/o que están supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia sobre los importados. En el caso del *draw back* del 6%, la OMC considera que este incentivo cae en la categoría de los subsidios a la exportación y que, por tanto, debe ser eliminado. Inicialmente, los países en desarrollo debían eliminar las subvenciones prohibidas a más tardar en 2003. En el caso de El Salvador, en diciembre de 2001, se solicitó una prórroga para mantenerlo hasta 2005; al haberse vencido el plazo concedido por la OMC, el

gobierno decidió eliminar el *draw back* a partir de febrero de 2011.

Medidas gubernamentales para compensar la eliminación del draw back

Para compensar a los exportadores por la eliminación del *draw back*, en enero de este año se aprobaron los siguientes decretos legislativos: Ley de Creación del Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones, Ley de Fomento de la Producción y Ley de Reintegro de los Derechos Arancelarios a la Importación.

En la primera ley se crea el Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones (CIEX) como un sistema de ventanilla única para los trámites relacionados con la importación y la exportación.

En cuanto a la Ley de Fomento de la Producción, en ella se establece como objetivo el fortalecimiento y apoyo a los sectores productivos, creándose el Sistema Integral de Fomento de la Producción Empresarial. Esta ley es bastante general y amplia en cuanto a los objetivos, programas y áreas que se abordarán, y buena parte de ella comprende enunciados de lo que se desea lograr. Por lo que no es posible identificar con exactitud si se continuará con los mismos programas, si se ampliarán los que estaban en funcionamiento, o si se desarrollarán nuevos proyectos. Incluso, no se pueden identificar con exactitud las empresas que podrán gozar de los beneficios, ya que la ley establece que serán aquellas que operen en el país y que cumplan con los requisitos específicos establecidos en el reglamento, el cual todavía no se ha elaborado. Por otro lado, en la práctica, la disponibilidad de fondos será un elemento decisivo en los alcances y aplicabilidad de esta ley.

El tercer decreto, la Ley de Reintegro de los Derechos Arancelarios a la Importación, o “Draw Back Puro” como se le ha llamado, es el que otorga los beneficios más

cercanos a los que sería un *draw back*. La ley establece el reintegro de los derechos arancelarios a la importación que se hayan pagado en la importación de los insumos que se incorporen o se consuman directamente en el proceso de producción de bienes industriales y agroindustriales que se exporten a países que no sean parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. De nuevo, al igual que el *draw back* del 6%, el beneficio se otorga sólo a los que exporten fuera de la región, lo que dejaría de lado a una parte de las pequeñas y medianas empresas exportadoras, que en su mayoría tienen como principal destino de exportación a Centroamérica.

Los requisitos que se piden para poder recibir la devolución son, entre otros: declaración de insumos importados y bienes que exporta, matriz insumo producto, descripción detallada y diagrama de flujo del proceso productivo, así como declaración jurada de que los insumos no son producidos en el área centroamericana. El monto a reintegrar no puede ser mayor que el valor que resulte de aplicar el promedio ponderado de tasas arancelarias sobre el costo de los productos exportados, y es el exportador el que debe presentar este cálculo. Si existen cambios en los procesos productivos y el tipo de insumos utilizados, el exportador deberá presentar una nueva solicitud.

Por lo anterior, es importante que en la elaboración del reglamento del "Draw Back Puro" se tenga presente que los procesos no deben ser engorrosos, costosos, o con requerimientos tan difíciles de cumplir que hagan desistir al exportador de solicitar el reintegro, si es que efectivamente la ley persigue devolver estos impuestos.

Conclusiones y recomendaciones

El *draw back* del 6% es un tipo de subvención prohibida por la OMC, por lo que al ser El Salvador miembro de este organismo, este incentivo debía ser eliminado en algún momento, aunque podía hacerse gradualmente. Sin embargo, la derogación de la Ley de Reactivación de las Exportaciones no se da en el momento más propicio, ya que si bien las exportaciones han registrado un significativo dinamismo en 2010 no se puede obviar que el panorama para 2011 es incierto; por un lado, la recuperación de la crisis internacional alrededor del mundo se proyecta débil y no exenta de riesgos, y, por otra parte, la economía nacional está creciendo poco, y las proyecciones para 2011 son de que continuará con un bajo crecimiento. Por lo que, lo más conveniente hubiera sido derogar este beneficio de forma gradual, y la eliminación total debió haber sido precedida por la implementación de incentivos que compensaran parte de lo que dejarán de percibir los exportadores.

Se pueden dar incentivos al sector que sean permitidos por la OMC, es decir, que no sean específicos para algunas empresas o ramas de producción sino de tipo más transversal, y que no estén ligados a las exportaciones o contenido nacional. Estos beneficios pueden ir dirigidos a la investigación, producción más limpia, empleo de mujeres o minorías, contribución al desarrollo de la comunidad, ahorro energético, reciclaje, contribución al medio ambiente, etc.

Deben analizarse tanto las medidas de corto plazo y como de largo plazo. Hay cosas que rápidamente pueden mejorarse como acortar los tiempos de devolución del IVA, cuya demora ha sido una de las quejas frecuentes del sector. Además, el seguro para exportaciones que ha propuesto el sector exportador todavía no está disponible.

Existen dos áreas en las que es más evidente que los exportadores salvadoreños tienen que incurrir en mayores costos en relación con los exportadores de otros países, y que por tanto deben ser abordadas. Por un lado, la alta criminalidad y violencia que eleva los costos de las empresas. Por otra parte, los altos costos del transporte debido a las condiciones de mercado, volúmenes de carga, infraestructura, etc. Es oportuno analizar, por tanto, la conveniencia o no de un impuesto al transporte internacional en un momento de lento crecimiento.

Por otro lado, deben fortalecerse las instituciones y estar vigilantes para acortar los tiempos y número de documentos requeridos en los procesos de exportación e importación. En el mundo globalizado se necesitan instituciones gubernamentales modernas y eficientes. En general, debe implementarse una estrategia que persiga evitar que el país siga retrocediendo en los índices de competitividad mundial, de transparencia, libertades económicas, clima de negocios, etc.

La eliminación de un mecanismo directo de transferencia de fondos del orden del 6% sobre el valor de las exportaciones, difícilmente podrá ser compensado por unas pocas medidas para incentivar las exportaciones, incluyendo el "Draw Back Puro". Se requiere, por tanto, de una visión estratégica de las exportaciones que incluya medidas integradas y complementarias para elevar la competitividad del país. Dentro de estas últimas cae la concesión del Puerto La Unión, una inversión millonaria que está generando pérdidas millonarias por su no operación.

Por último, se necesita un diálogo gobierno-sector exportador para identificar aquellas acciones que pueden incentivar al sector, o resolver los obstáculos a la exportación.