

EL REGIMEN DEL DRAWBACK COMO MECANISMO DE PROMOCION DE EXPORTACIONES EN EL PERU

POR NICOLAS RODRIGUEZ MERCEDES

Durante los últimos años la Balanza Comercial peruana ha sido negativa en forma reiterada, habiendo superado las importaciones ampliamente a las exportaciones. El Estado a fin de revertir tal situación ha empleado diversos mecanismos tales como el Certex, el Régimen de la Admisión Temporal y la Reposición de mercancías en Franquicia Arancelaria. Sin embargo, dichas medidas han resultado insuficientes debido a la falta de una política integral de promoción de exportaciones. En tal contexto, el *drawback*, régimen de devolución de impuestos a los exportadores, se presenta como una medida que el Estado debería ejecutar porque haría a nuestros precios más competitivos en el mercado internacional, evitando exportar impuestos y haciendo crecer la Balanza Comercial.

1. LA PROMOCION DE EXPORTACIONES

1.1. ¿Por qué promover exportaciones?

Quien entienda y se proyecte a lo que se pretende conseguir con el nuevo orden económico nacional y mundial deberá comprender que hoy en día es inevitable promover nuestras exportaciones.

Hace doce años el Perú exportaba 3,900 millones, este año es uno de los pocos países del mundo que va a exportar menos de lo que exportaba hace doce años⁽¹⁾. No hay perspectiva económica sin exportación.

Perú, Bosnia y Sudán constituyen algunos de los países que exportan menos. En los últimos treinta años, Corea del Sur ha aumentado sus exportaciones sesentiu veces, Chile ocho veces y Colombia nueve veces⁽²⁾. No hay perspectiva económica sin exportación.

La importancia para el Perú de ejecutar una política integral de promoción de exportaciones, tiene sustento, entre otros aspectos, en lo siguiente:

1.1.1. Incidencia en la Balanza Comercial

Promoviendo nuestras exportaciones estaríamos en superávit, por lo que pagaríamos los intereses y quizás parte del capital de nuestra deuda externa⁽³⁾. No hay perspectiva económica sin exportación.

Asimismo, evitaríamos producir una seria crisis económica como la que ha sucedido siempre antes y en todos los países del mundo si no se promueven exportaciones.⁽⁴⁾

1.1.2. La recaudación tributaria y reinversión

En cuanto a los beneficios que otorga al fisco son muy claros. El ingreso estatal se ve aumentado favorablemente habida cuenta que hay un incremento en la recaudación del Impuesto a la Renta por las utilidades de los empresarios. Además, hay un crecimiento de nuestro capital nacional por la reinversión de los empresarios exportadores, al existir un marco legal creciente de seguridad jurídica, favorable a los nacionales como al inversionista extranjero.

1.1.3. Crecimiento del PBI

Otro de los beneficios que otorgaría al fisco sería elevar en 1 año el crecimiento del Producto Bruto Interno en 827.2 Millones de Dólares Americanos, tal como lo señala Pro-Desarrollo en un estudio recientemente realizado⁽⁵⁾.

1.1.4. Generación de empleos

Juan A. Aguirre Roca señala que la exportación tiende a reactivar al sector industrial existente en la medida en que hay una capacidad instalada ociosa que no se utiliza al máximo. Esto repercute directamente en la generación de empleo, esto es, da ocupación a la mano de obra sin trabajo y permite exportar el valor agregado de ese esfuerzo humano⁽⁶⁾.

1.2. La Promoción de Exportaciones en el Perú

La política de promoción de las exportaciones en nuestro país se inicia, en forma efectiva, a me-

1 MOREYRA, Manuel. En: Revista Perú Exporta N° 201, mayo 1993. pág 17.

2 Op.Cit. pág.17.

3 Op.Cit.pág. 17.

4 Op.Cit. pág. 17.

5 Seminario sobre Drawback organizado por ADEX en Lima, Agosto 1994, con la participación de Pro-Desarrollo y expositores de Chile, Brasil y México.

6 AGUIRRE ROCA, Juan. CERTEX. Resultados y alternativas. Centro de Investigación Universidad del Pacífico: Fundación Friedrich Ebert: 1,980. Pág.130.

Nicolás Rodríguez

Mercedes

• Bachiller en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

• Coordinador del Círculo de Derecho Comercial de la Asociación Derecho & Sociedad

diados de 1969, es decir, más tarde que en otros países de América Latina como Argentina, Brasil y Colombia, que lo hacen a principios de la década de los años 60 y, más tarde aún, que en otros países recientemente en desarrollo como Corea, Israel y Taiwan que adoptan políticas de promoción de exportaciones en los años 50.⁽⁷⁾ Asimismo, sólo se han dado medidas para promocionar a los productos no tradicionales, lo que actualmente Luis Rebolledo critica:

“Seguimos discutiendo en el Perú en base a las exportaciones tradicionales y las exportaciones no tradicionales; es decir, la exportación de lentejas debería tener algún tipo de incentivo especial y el café no. No se por qué hay productos que deben ser promovidos y otros no”.⁽⁸⁾

1.2.1. Medidas adoptadas

Los regímenes utilizados para promocionar nuestro comercio exterior han sido el Certex, la Admisión Temporal y la Reposición de Mercancías en Franquicia.

1.2.1.1. EL CERTEX

Fue creado por D.S 002-69-IC/ DS pasando por un largo historial hasta ser derogado. Jorge Vega sobre el CERTEX nos dice⁽⁹⁾:

“Era un régimen de reintegro tributario a la exportación. En ese sentido, aquel producto nuevo, elaborado en el país, cuya exportación se consideraba no tradicional y, que se encontraba en una de las listas especiales a que se referían los dispositivos pertinentes, tenía derecho a solicitar el otorgamiento del Certificado de Reintegro Tributario a las Exportaciones-CERTEX.⁽¹⁰⁾

Este reintegro tributario se otorgaba sobre el valor FOB de exportación, previa deducción de

los gastos consulares y de las comisiones permitidas pagadas en el exterior, y no podían exceder de un 35% neto de dicho valor FOB de exportación, con excepción de los productos acuícolas a que se refería el D. S. N° 073-89-EF, los que sí podían recibir hasta 45% en Certex⁽¹¹⁾. Las modalidades del reintegro tributario podían clasificarse en cuatro rubros⁽¹²⁾.

- a) Reintegro tributario compensatorio:
 - Básico
 - Adicional por descentralización
 - Complementario
 - Adicional.
- b) Reintegro tributario artesanal.
- c) Reintegro tributario para confecciones (Ds.Ss. 019 y 057-88-PCM).
- c) Reintegro tributario para productos acuícolas (D.S.079-89-EF).

El CERTEX fracasó ya que el manejo por parte del Estado fue equivocado. No hubo el control suficiente ni la regulación adecuada para realizar una real devolución de los impuestos. Zegarra Mulanovich expresa:

“...Desde sus orígenes ...el CERTEX no funciona realmente como un reintegro tributario sino como un subsidio a la ineficacia de los exportadores nacionales.

El caso de las exportaciones textiles peruanas a los Estados Unidos puso de manifiesto internacionalmente que el CERTEX es simplemente un subsidio. Al abogado norteamericano le bastó demostrar que en el Perú las empresas exportadoras que gozan de los mayores beneficios (las constituidas en Zona de Selva, de Frontera, las Descentralizadas, etc) reciben CERTEX. Al gobierno peruano le fue imposible explicar como es que se “reintegran impuestos” a empresas que no les pagan porque están exoneradas de ellos⁽¹³⁾.

Lo mismo ocurrió con las empresas acuícolas considerando que éstas se constituyen en Zona de Frontera con las consecuentes exoneraciones tributarias. El CERTEX fue pues un subsidio más que un verdadero reintegro de impuestos.

1.2.1.2. La Admisión Temporal

En cuanto a la Admisión Temporal su ejecución se da en el marco de las exportaciones no tradi-

7 CIGUENAS, Benedicto. CERTEX. Resultados y Alternativas.Op.Cit. pág 115.

8 REBOLLEDO, Luis. Comercio Exterior. Marco institucional y promoción. Universidad de Lima: CIESUL, 1993, pág.32. Nadie puede negar que hoy en día, deben promoverse tanto los productos tradicionales que aparecen en un listado que ADUANAS ha publicado por Resolución de Superintendencia N° 0591-93-ADUANAS el 10 de junio de 1993 en el Diario oficial “El Peruano”, así como los que no se encuentran en dicha lista, constituidos casi en su totalidad por productos manufacturados.

9 VEGA, Jorge. Incidencia tributaria sobre las exportaciones no tradicionales en el Perú. Lima: PUCP,Publicaciones CISEPA, 1994, pág 21-24, hace un cuadro evolutivo muy interesante al respecto.

10 PANDO, Jorge. Principales procedimientos operativos de exportaciones no tradicionales y recursos impugnativos. En: Revista Peruana de Derecho de la Empresa N° 34. Dic.89. Lima: Editorandina, pág. 89.

11 Op.Cit. pág.89.

12 Op.Cit. pág.89.

13 ZEGARRA MULANOVICH. Mercantilismo y Certex. En: THEMIS, Revista de Derecho 2da. época, 1,990 N° 16, págs. 66-67.

cionales, posterior a la implementación del CER-TEX. Su regulación ha estado sujeta a muchos vaivenes, sin embargo, con el D.S.E. 013-PCM/93 otra vez se encuentra operativo.

La Admisión Temporal es el mecanismo mediante el cual se importan insumos u otros elementos, sin pagar los derechos de aduana (sólo garantizándolos), para industrializarlos en el país y luego exportarlos; por ejemplo, traer oro y exportar joyas. El sujeto que realiza la operación tiene que ser fundamentalmente un productor, sea industrial, pesquero, minero o agroindustrial, que precisamente gestiona el ingreso del bien extranjero porque cuenta con infraestructura y medios para producir la transformación o la modificación del bien extranjero⁽¹⁴⁾.

En este régimen, en la medida que es un mecanismo promotor de exportaciones, es decir, hay una obligación de exportar el producto manufacturado con los insumos, el Estado le exige garantías (fianza bancaria, etc). Una vez cumplida la obligación de exportar, la garantía les será devuelta.

1.2.1.3. La Reposición de Mercancías en Franquicia

Su regulación relativamente nueva se remonta al año 1989.⁽¹⁵⁾ Es otro régimen que procura beneficiar al exportador, otorgándole la posibilidad de importar el mismo insumo o elemento que ha incorporado en su producto exportado, de tal manera que pueda mantener su *stock*. Es el caso, por ejemplo, de importar exonerada de derechos planchas de acero porque ellas han sido exportadas como muelles. Alberto Tocunaga manifiesta:

“Reposición en franquicia arancelaria es el régimen aduanero que permite importar, con excepción (exoneración) de derechos e impuestos de importación, mercancías equivalentes (es decir equivalentes por su especie, calidad y características técnicas) a las que estando en libre circulación, han sido utilizadas para obtener los productos previamente exportados en firme, esto es, una exportación irreversible”⁽¹⁶⁾.

14 MUNIVE TAQUIA, Jesús. Operaciones aduaneras temporales. En: Revista Peruana de Derecho de la Empresa N° 34. Lima: Editorandina, 1989, pág. 37.

15 SOROGASTUA, José Luis. Tomado de la ponencia presentada en: Forum “Nuevo Marco legal de duanas” realizado por el Círculo de Derecho Comercial de la Asociación Derecho & Sociedad, los días 24, 26 y 28 de Oct. 1994.

16 TOCUNAGA, Alberto. Comentarios a la Nueva Ley General de Aduanas. Lima: Instituto de Derecho Aduanero, 1993, pág.195-196.

La Admisión Temporal está diseñada para los exportadores habituales ya que a través de este régimen se pueden ingresar insumos con una obligación antelada de su exportación, mientras que en la reposición de stock y el Drawback, que explicaremos luego, se pagan los tributos para nacionalizar los insumos o partes, ya que puede no existir la voluntad de exportar.

II. EL DRAWBACK, REGIMEN DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

El Drawback es otro régimen que junto a la Admisión Temporal y la Reposición de Stock promocionan exportaciones. Por esta razón algunas legislaciones como nuestra Ley General de Aduanas (TUO.D.S.N°45-94-EF) lo denominan Regímenes de Perfeccionamiento Activo. Otros, incluso pretenden generalizar su denominación como Regímenes Económicos por la incidencia directa que sobre dicho aspecto tienen estos regímenes aduaneros⁽¹⁷⁾.

2.1. Ley General de Aduanas del Perú

El Perú intenta aplicar el régimen del Drawback con el Decreto Legislativo 722, Nueva Ley General de Aduanas, y su reglamento aprobado por D.S. 058-92-EF. Hay una regulación expresa al respecto.

Existe incertidumbre, sin embargo, en determinar si es que están vigentes o no los artículos pertinentes al Drawback en el reglamento de la Ley General de Aduanas mencionado⁽¹⁸⁾.

La razón estriba en que dichos Regímenes de Perfeccionamiento Activo fueron suspendidos y al ponerse en vigencia nuevamente mediante D.S. 013-93-PCM, el régimen del Drawback en esta norma no salió publicado. Sólo fue objeto de regulación la Franquicia Arancelaria y el Régimen de Admisión Temporal. Consideramos que si bien no fue publicado el Drawback, éste no ha sido expresamente derogado, por lo que, a nuestro criterio, sigue vigente, pero no obstante ello, su regulación escueta no permitiría aplicarla.

Aquí debemos precisar algo. En principio, el Drawback es un régimen netamente aduanero. Sin embargo, a nuestro entender y siguiendo a Arturo Ramírez⁽¹⁹⁾, el Drawback también se ex-

17 SOROGASTUA, José Luis. Tomado de la ponencia presentada en: Forum “Nuevo Marco Legal de Aduanas” ...

18 SOROGASTUA, José Luis. Materiales de Enseñanza. Curso de Derecho Aduanero. Lima: PUCP, 1994-I.

19 RAMIREZ, Arturo. Manual de Derecho Aduanero: Importaciones y exportaciones. Bogotá: Témis, 1972, pág.368.

tiende a la devolución de impuestos internos aplicados con ocasión del proceso de producción interna. En tal sentido, considerando esta definición extensiva, al restituirse los impuestos a los exportadores de los productos que se exportan por concepto de Impuesto General a las Ventas (IGV) vía Notas de Crédito Negociables, sí se estaría aplicando el Drawback. Problema distinto es que no se aplique un Drawback integral (extenderse la devolución de los impuestos de importación) como nosotros planteamos.

2.1. 1. Definición legal

Del artículo 159° de la Ley General de Aduanas según texto ordenado por D.S. 45-94-EF, se puede extraer la definición legal de Drawback siguiente:

“Es el régimen aduanero que permite, en el momento de la exportación de mercancías, obtener la restitución total o parcial de los derechos e impuestos que hayan gravado la importación de dichas mercancías o la de los productos contenidos en las mercancías exportadas o consumidas durante su producción”

En esencia,
el Drawback
radica en
promover
la exportación
de manufacturas
con precios
competitivos.

Esta definición nos permite hacer el análisis siguiente:

- a. Es un régimen aduanero. Es decir, el trámite tendría que hacerse ante ADUANAS por ser de su competencia respecto de los impuestos que administra. Esta es una opción del legislador porque respecto a ello si consideramos una definición extensiva, sería Drawback también lo devuelto por concepto de impuestos internos tal como lo hace la SUNAT a los exportadores por concepto de IGV. Sin embargo, la definición es clara. Se trata de un régimen aduanero. Esto es así para muchas legislaciones. No obstante, no hay unanimidad en su definición como veremos posteriormente.
- b. Se trata de una restitución (devolución) de derechos e impuestos aplicados a la importación de determinados bienes incorporados en

el producto final a exportar. Como podemos ver la definición de la ley es restrictiva, pero nada obsta para que siguiendo la definición extensiva que venimos sosteniendo, esta definición de la ley con una modificación se extienda a la devolución de impuestos internos.

- c. Dicha devolución por ADUANAS y/o SUNAT puede ser total (todos los impuestos) o parcial (sólo algunos de ellos). Por ejemplo hoy en día la importación está gravada básicamente con los impuestos Ad/Valorem, Impuesto General a las Ventas, Impuesto de Promoción Municipal y algunos bienes con Impuesto Selectivo al Consumo y/o Sobretasas. En tal sentido de devolverse, podría incluirse todos o algunos de estos impuestos. Para el caso de los impuestos internos, la SUNAT podría también seguir el mismo razonamiento. Actualmente sólo devuelve el IGV a través de Notas de Crédito Negociables.
- d. La devolución se efectúa en el momento de la exportación. Esto significa que el exportador al llenar su Declaración para Exportar (antes Póliza de Exportación) tendrá que señalar su acogimiento al régimen.
- e. Se benefician mercancías, productos y material consumible incorporados en la producción del bien exportado. Esto significa que sólo se benefician los realmente incorporados en el bien. Por esta razón el reglamento de la Ley General de Aduanas, aprobado por D.S. 058-92-EF agrega que los productos que generan energía y los repuestos de los bienes que intervienen en el proceso de fabricación no serán considerados por no haber intervenido directamente en el producto exportado.

2.1.2. Definición del Drawback

El Drawback no tiene una definición uniforme por eso es que podemos insertar a continuación algunas definiciones a fin de recoger una definición extensiva e integral como nosotros consideramos debería ser.

Arturo Ramírez dice refiriéndose al Drawback:

“Con esta denominación se conoce al régimen aduanero de devolución de los derechos a la importación pagados por materias primas e insumos, en general, incorporados en mercaderías que posteriormente se exportan. En su forma clásica, este régimen se caracteriza porque la devolución sólo alcanza a los derechos aduaneros. Sin embargo, en la época actual algunos países admiten que la devolución alcance también a los impuestos internos que gravan dichas

materias primas e insumos en general, así como el proceso de producción correspondiente. Es el caso de Chile, que incluye en la devolución ambos tipos de tributos²⁰.

Esta definición nos parece interesante. La del Consejo de Cooperación Económica dice así:

“Sistema que da la posibilidad en el caso de que las mercaderías importadas se reexporten en el mismo estado o después de haber sufrido una transformación, manufactura o reparación determinadas, de obtener la restitución total o parcial de los derechos e impuestos a la importación que las graven²¹.”

Nosotros no estamos de acuerdo con esta definición porque incluye “mercancías que se reexporten en el mismo estado”. Es una definición demasiado amplia. Nosotros creemos que dicha definición incluye al Régimen de Importación Temporal y no únicamente al Drawback, que es un régimen esencialmente destinado a promover exportaciones a través de un perfeccionamiento activo (transformación de mercancías).

En la ALALC, durante la primera reunión de la Comisión Asesora de Política Comercial, se analizaron dos proyectos de definición uniforme sobre los cuales, sin embargo, no hubo acuerdo. Sus textos son los siguientes:

“Se entiende como *Drawback* el régimen aduanero que permite la devolución total o parcial de los derechos e impuestos a la importación y demás gravámenes de efecto equivalente, así como de los impuestos internos, pagados por las materias primas y demás materiales utilizados en la producción de mercaderías que se exporten”

“Se entiende como *Drawback* el régimen que permite la devolución total o parcial de los derechos e impuestos a la importación y demás gravámenes de efecto equivalente, así como de los impuestos internos, pagados por las materias primas y demás materiales manufacturados, elaborados y posteriormente exportados²².”

Estas definiciones también nos resultan interesantes porque incluyen la devolución de los impuestos internos.

El Convenio de Kioto señala:

20 Op. Cit., pág. 368.

21 Op. Cit., pág. 368.

22 Op. Cit., pág. 369.

“Por ‘régimen del Drawback’ se entenderá como el régimen aduanero que permite, en el momento de la exportación de mercancías, obtener la restitución total o parcial de los derechos e impuestos de importación que hayan gravado bien dichas mercancías, bien los productos contenidos en las mercancías exportadas o consumidas durante su producción²³.”

Esta definición prácticamente ha sido copiado por nuestros legisladores en la Ley General de Aduanas. No estamos de acuerdo por ser muy restrictiva.

Consideramos que de todas las definiciones anotadas, la más adecuada es la de la ALALC.

2.1.3. Legislación Comparada

El Drawback está regulado en Brasil, Argentina, Chile y Venezuela, entre otros países. La legislación venezolana, por ejemplo, señala al respecto lo siguiente:

“Se entiende por régimen de reintegro de los impuestos de importación (Drawback), el procedimiento aduanero mediante el cual, cuando las mercancías son exportadas, se devuelven, total o parcialmente, los impuestos de importación liquidados y pagados sobre las mercancías o sobre los materiales utilizados en su producción²⁴.”

2.1.4. Naturaleza Jurídica

El Drawback es un régimen de promoción de exportaciones²⁵. Su esencia radica en promover la exportación de productos manufacturados con un precio competitivo al no exportar impuestos.

2.1.5. Características

Las principales características de este régimen según José María Moreno²⁶, son las siguientes:

a) Restitución de los derechos e impuestos aduaneros que gravaron la importación de los productos utilizados en el proceso de elaboración de las mercaderías exportadas, como también sus envases, acondicionamiento y embalajes.

b) El pago previo de los mencionados derechos e impuestos en oportunidad de la importación, los

23 CONVENIO DE KIOTO. Anexo relativo al Drawback. Lima: ENA, 1993, pág. 161.

24 LEY GENERAL DE ADUANAS DE VENEZUELA. Caracas: Leg. Económica, 1990, pág. 120-121. Como podemos apreciar tiene una definición restrictiva como nuestra Ley General de Aduanas.

25 LEDESMA, Carlos. Principios de Comercio Internacional. Buenos Aires: Machhi, 1,988, pág.138.

26 MARIA MORENO, José. Manual del Exportador: Teoría y Práctica. Buenos Aires: Edit. Machhi, 1991, pág. 132.

que luego habrán de restituirse en el momento de la exportación.”

Estas dos primeras características evidencian que se hace una restitución de los impuestos realmente pagados. No se ve por ningún lado una devolución de lo que no se pagó. Esto es importante porque de lo contrario no estaríamos frente al Drawback sino ante un subsidio o un dumping, conceptos que explicaremos posteriormente. Asimismo, estas características aún mantienen una definición restrictiva y confusa del Drawback ya que sólo incluyen los impuestos aduaneros así como al Régimen de Importación Temporal de mercancías (por ejemplo, cuando se refiere a envases, etc).

- “c) El carácter de mercadería nacionalizada, es decir, que los insumos deben haberse despachado a plaza oportunamente; y
- d) No existir obligación de retornar al exterior las mercaderías importadas y nacionalizadas. Estas deben poder circular internamente en el país sin existir plazo de caducidad para su exportación; por lo tanto, de no exportarse se pierde el derecho a la restitución impositiva por vía del Drawback”

2.1.6. Ventajas

El Drawback aparte de incidir en el crecimiento de nuestras exportaciones en general, con las consecuencias favorables que describimos al empezar el presente trabajo, puede ofrecer las siguientes ventajas:

- a) Disminuye el costo final del producto, haciéndolo más competitivo en el mercado internacional.
- b) Los derechos e impuestos generan un activo monetario para el exportador.
- c) Incide directamente estimulando y haciendo crecer nuestras exportaciones, que a su vez, haría crecer nuestra balanza comercial generando superávit.
- d) Estimula la inversión en negocios de exportación de los empresarios peruanos o extranjeros.

Otras ventajas que se señalan son las siguientes⁽²⁷⁾:

- e) Incremento del tipo de cambio real en un 7,8%
- f) Aporte neto de divisas de US\$ 303,6 millones.
- g) Generación de PBI global de 949,2 millones.

27 Devolución de impuestos y Drawback a la exportación. En: Diario Gestión. Lima 8 de Agosto de 1994, pág3.

- h) Mayores ingresos tributarios de US\$ 140,5 millones.
- i) Creación directa e indirecta de 245 mil nuevos puestos de trabajo.
- j) El Estado no tendría mayores costos que los que tuvo con la administración del CERTEX, a pesar de que el nuevo régimen extendería sus beneficios a todo el sector exportador.
- k) Permite la integración del Perú a la legislación internacional de comercio exterior.

2.1.7. Desventajas

A pesar de las ventajas que este régimen ofrece, debe observarse algunas desventajas, ciertamente superables, que la ejecución del Drawback ocasionaría:

- a) Es difícil la supervisión del régimen.
- b) Requiere de una infraestructura especializada por parte de ADUANAS.
- c) El costo en su puesta en operación por parte del Estado puede no ser compensado, por los empresarios exportadores habida cuenta que la capacidad exportadora peruana no está en óptimas condiciones.
- d) En la medida que el Drawback implica una devolución de impuestos y derechos genera un egreso del Tesoro Público, lo cual es difícil afrontar por el Estado en las actuales circunstancias.

2.1.8. ¿Qué tipo de bienes tienen derecho al Drawback?

Los bienes sobre los cuales debe incidir el régimen del Drawback son productos de diversa naturaleza. La doctrina y las legislaciones señalan las siguientes:

- a) Insumos utilizados en el proceso de elaboración de las mercaderías exportadas;
- b) Las mercaderías que, sin sufrir transformación, se incorporen al proceso de elaboración y/o armado de las mercaderías exportadas;
- c) Materias primas, partes, piezas y productos intermedios importados, que se encuentren contenidos en los productos exportados.
- d) Productos químicos o de otra naturaleza, importados, utilizados directamente en la fabricación del producto exportado, aún cuando desaparezca en dicho proceso.

2.1.9. Percepción del Reembolso (Pago del Drawback)

Una vez acogido a este régimen, el exportador tiene el derecho a solicitar el Drawback en los siguientes medios de pago:

- a) Certificados Compensatorios girados a nombre del exportador.
- b) Notas de Crédito Negociables.
- c) Cheque o efectivo.
- d) Otros que la Ley señale.

La oportunidad en la cual tendrían derecho a solicitarlo, sería una vez que se verifica efectivamente la exportación.

2.1.10. Drawback Anticipado

Las legislaciones consideran posible sujetarse a un Drawback anticipado, es decir, obtener la restitución aún antes de la exportación. Así lo recoge por ejemplo nuestra Ley General de Aduanas en su Art. 161°. Para tal efecto se exige lo siguiente (D.S.058-2-EF):

- a) Presentar a ADUANAS los programas de exportación aprobados por el sector pertinente.
- b) Registrar las importaciones/exportaciones de los productos acogidos a este régimen.
- c) Cuenta corriente con los insumos incorporados al producto final exportado con indicación del número y fecha de la Declaración de Importación y los egresos con los insumos exportados de acuerdo al coeficiente establecido, señalando el número y fecha de la Declaración para exportar.
- d) El beneficiario deberá cumplir con el programa de exportación de las mercancías que han sido objeto del cobro del Drawback anticipado.

Nosotros consideramos importante este mecanismo anticipado porque permite al exportador obtener un remanente que podría aplicarlo como medio de pago por concepto de tributos a ADUANAS o SUNAT.

El Art. 10 de la Ley 26425 que modifica el Art. 79 del Dec. Leg.775 (Ley del Impuesto General a las Ventas) respecto a tributos internos ha creado en esta orientación, la devolución anticipada del IGV. Su pronta ejecución sería importante para los empresarios exportadores.

2.1.11. Reimportación de los productos sujetos al Drawback

José María Moreno, señala un caso curioso cuando afirma:

“...las mercancías que se hubieran exportado y beneficiado con el Régimen del Drawback y, posteriormente, retornen al país, deberán devol-

ver el importe que se les hubiere reintegrado al momento de su exportación”²⁸.

Aunque, pensamos que esta situación es de difícil comprobación, es lo más justo que se puede aplicar a dichas mercancías. De no hacerlo sería incurrir en competencia desleal con el productor nacional.

III. DRAWBACK DE IMPUESTOS APLICADOS EN EL PERU

Considerando que el Drawback se extiende también a la devolución de impuestos que se pagan en el proceso de la producción de los bienes a exportar²⁹, nuestro país devuelve el Impuesto General a las Ventas (IGV) a los exportadores mediante Notas de Crédito Negociables (antes a través de las denominadas “cuponerías”).

Las Notas de Crédito Negociables, sin embargo, se aplican también por pago indebido o en exceso así como por otros conceptos, tales como por ejemplo, la devolución de derechos pagados, que se hace en el marco del D.S. 15-94-EF (Convenio Peruano-Colombiano) respecto de las mercancías negociadas que llegan a su destino correcto por comprobación de ADUANAS.

A nosotros nos interesa comentar las Notas de Crédito negociables en relación a la devolución (Drawback) a los exportadores por el impuesto del IGV pagados en ocasión del proceso de producción interna. Veamos.

3.1. Reglamento de las Notas de Crédito Negociables y devolución del IGV

Las que regulan la devolución del IGV a los exportadores están contenidos en el Reglamento de Notas de Crédito Negociables aprobado por D.S. N° 126-94-EF del 29.SET.94. Sus antecedentes son los anteriores Reglamentos aprobados por Resolución de Superintendencia N° 102 y 107-93-EF/SUNAT del 10.10.93 y 29.10.93 respectivamente. Estas normas regulan el derecho al reembolso de los impuestos pagados por las adquisiciones de los bienes que inciden en la exportación. Asimismo se establece el procedimiento para solicitar la devolución, del mismo modo que regula la obtención y utilización de las Notas de Créditos Negociables como medios de extinguir deudas tributarias.

28 MARIA MORENO, José. Manual del Exportador: Teoría y Práctica. Op.Cit., pág. 135.

29 RAMIREZ, Arturo. Manual de Derecho Aduanero: Importaciones y exportaciones. Op.Cit., pág.369.

En cuanto al procedimiento, se establece que el saldo a favor de la exportación se deducirá del Impuesto Bruto del Impuesto General a las Ventas a cargo del sujeto y de quedar un monto a su favor, será denominado saldo a favor materia del beneficio. Este último se deducirá de las compensaciones efectuadas y, de quedar un monto a favor del exportador, podrá solicitar su devolución mediante Notas de Crédito Negociables⁽³⁰⁾. Sobre las Notas de Crédito Negociables, podemos señalar las siguientes características (Art. 19º del D.S. N° 126-94-EF):

- Se emiten a la orden del solicitante.
- Señalan el concepto por el cual se emiten.
- Pueden ser transferidas a terceros por endoso.
- Tienen el poder cancelatorio para el pago de impuestos, sanciones, intereses y recargos que sean ingreso del Tesoro Público.
- Se utilizarán para el pago de una o más deudas tributarias contenidas en un solo formulario.

La no aplicación del Drawback se debe a una mala voluntad del Ministerio de Economía y Finanzas.

- Tienen vigencia de ciento ochenta (180) días a partir de la fecha de su emisión.

- Son suscritas por dos funcionarios debidamente autorizados por la SUNAT.

- Podrán ser redimidas en forma inmediata mediante el giro de un cheque no negociable, el mismo que será entregado al exportador en la fecha en que hubiere sido entregada la Nota de Crédito Negociable.

Para tal efecto, el exportador sólo podrá ejercer dicha opción en su solicitud de devolución.

- No será de aplicación a las Notas de Crédito Negociables lo dispuesto en la Ley de Títulos Valores, con excepción de las normas referidas al endoso.

3.1.1. Críticas y Comentarios sobre los Reglamentos de Notas de Crédito Negociables

Sobre el nuevo reglamento de Notas de Crédito Negociables, el que ha pesar de haber sido mejo-

rado en relación a los anteriores, cabe formular algunas críticas. Estas son:

3.1.1.1. La norma dilata con mecanismos burocráticos

Arturo Woodman⁽³¹⁾ sostiene que “la norma dilata con mecanismos burocráticos la compensación del IGV para el sector exportador, al convertir un trámite que antes era inmediato en un procedimiento engorroso que puede demorar hasta 28 días con el consiguiente costo financiero y sesgo devaluatorio”. Por su parte la Sociedad Nacional de Minería señaló a través de un comunicado “que al fijarse límites a la capacidad de uso de este reintegro tributario se afecta sobre todo a las empresas cuya rentabilidad se encuentran en niveles bastante bajos, a aquellas que se encuentran en periodos estáticos y a las que han decidido invertir para mejorar su situación”⁽³²⁾. Asimismo manifiestan que la norma contiene una serie de incongruencias que tienen como efecto retrasar la efectivización del crédito tributario. Agregan que antes de emitirse estos Reglamentos, el tiempo requerido para lograr éste era en el peor de los casos aproximadamente un mes mientras que con el nuevo sistema sería entre tres o cuatro meses⁽³³⁾.

3.1.1.2. Se recorta el beneficio para la compensación o la devolución

Esto se produce, por ejemplo:

- a) al impedir el desistimiento de una solicitud de devolución.
- b) al fijar un plazo para utilizar la Nota de Crédito Negociable e impedir que una misma nota se aplique para el pago de deudas que consten en más de un formulario⁽³⁴⁾.

3.1.1.3. Sometimiento a engorrosos trámites

Se obliga al Exportador a someterse a una serie de exigencias que entorpecen la utilización del saldo a favor, tornando en burocrático y poco expeditivo el procedimiento. Una muestra de ello está dada por las siguientes exigencias⁽³⁵⁾.

- a) la obligación de acompañar una serie de documentos de difícil preparación.
- b) la puesta a disposición de la SUNAT de documentación y registros contables, los que de no

30 Diario “El Peruano”. Sección Economía y Derecho. 30 de Setiembre de 1994, pág. B-3

31 WOODMAN, Arturo. En: Diario GESTION. 19 de Octubre de 1993, pág.13.

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Diario GESTION. 27 de Octubre de 1993, pág.10

35 Ibid.

estar conformes a criterio de SUNAT, motivarían la denegatoria automática de la solicitud de devolución.

- c) la obligación de registrar en una cuenta especial los montos materia de solicitud de devolución.

En el mismo sentido, no se regulan las consecuencias del silencio de la Administración. Si la SUNAT no se pronuncia, no habrá forma de obtener las Notas de Crédito Negociables.

3.1.1.4. Notas de Crédito no son de rápida negociabilidad

Pinkas Flint Blanck⁽³⁶⁾, por su parte, indica que los problemas que afrontan los exportadores con las Notas de Créditos Negociables, las cuales tienen prácticamente el mismo sistema, no son de rápida negociabilidad como lo eran anteriormente las cuponerías. Igualmente, la tasa de conversión de las mismas, es decir, la venta de estos créditos no se hará a la paridad cambiaria, lo que significa que los exportadores perderán parte de sus ingresos.

Finalmente, Flint Blanck señala que la SUNAT al no tener un sistema automático, examina cada caso por separado, por lo que podrá tomarse hasta 60 días en la calificación, lo cual podrá favorecer a las empresas grandes que pueden oponer fianzas o garantías, mas no a las otras⁽³⁷⁾.

Las mediadas de orden tributario, inciden directamente en materia de promoción e inversión que hoy, el Estado quiere promover⁽³⁸⁾, por lo mismo, es recomendable, hacer una revisión integral del Reglamento de Notas de Crédito Negociable a fin de corregir sus defectos e incentivar, de una manera real y efectiva la inversión en el país.

IV. NECESIDAD DEL DRAWBACK ADUANERO

4. 1. Necesidad de su Regulación

Las ventajas de la ejecución del Drawback como régimen aduanero, expresa la necesidad de aplicarla junto a los otros regímenes de Perfeccionamiento Activo (la Reposición de Stock y la Admisión Temporal).

4.1.1. Mala voluntad para aplicarlo

Según Jorge Pando la no aplicación del Drawback se debe a una mala voluntad política del Ministe-

rio de Economía y Finanzas. Expresa: "Tanto la Admisión Temporal como la Reposición en Franquicia, tienen el marco legal necesario y bastante expeditivo y flexible (por lo menos en el texto) que permiten su operatividad. Sin embargo, desde noviembre de 1,991 en que se dictó la Ley General de Aduanas (D. Leg. N° 722) hasta la fecha, no se ha puesto en operatividad el Régimen del Drawback, y no por culpa de Aduanas, que tiene preparado desde diciembre de 1,992 un proyecto de Manual o Directiva para la aplicación del Régimen, sino al parecer por decisión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).⁽³⁹⁾ Lamentablemente todavía existen en el sector público algunos funcionarios con poder de decisión que creen que la mejor manera de no equivocarnos es no hacer nada ; o que creen que no debe darse ningún beneficio hasta haber encontrado todos los mecanismos necesarios para evitar que los empresarios "se beneficien" de este régimen⁽⁴⁰⁾.

4.1.2. Existencia de un marco legal que ampara la ejecución del Drawback

Según Mariela Gueronini⁽⁴¹⁾, al omitir el D.S. 013-93-PCM, norma vigente sobre Regímenes de Perfeccionamiento Activo, la regulación del Drawback no significa que pueda restringirse o prohibirse su aplicación dado que no ha sido expresamente derogado o suspendido lo establecido en la Ley General de Aduanas (D. Leg. 722 Ordenada por el D.S N° 45-94-EF) y su Reglamento aprobado por D.S N° 058-92-EF. En tal sentido, existe todø el marco legal para ejecutarlo.

4.2. Contexto favorable

Desde el año 90 el gobierno ejecuta una economía de libre mercado y por esto, aunado a la suscripción del GATT (vigente a partir del 01.01.95), el regreso al GRAN y con tratados y convenios bilaterales con casi todos nuestros países vecinos, sólo encontramos razones que hacen necesario instaurar una política exportadora y por ende ejecutar el Drawback. De no hacerlo, nos veremos perjudicados con los precios altamente competitivos de nuestros países vecinos que sí pro-

36 FLINT BLANCK, Pinkas. *En*: Diario El Comercio.

37 FLINT BLANCK, Pinkas. *En*: Diario El Comercio. Op.Cit.

38 Diario GESTION.27 de Octubre de 1993. Op. Cit., pág.10.

39 PANDO, Jorge. Drawback: Libertad y Subsidio. *En*: Revista "Perú Exporta". Lima 16 de junio de 1993, pág.26 y 34.

40 PANDO, Jorge. Drawback: Libertad y Subsidio.Op.Cit., pag.34.

41 GUERINONI ROMERO, Mariela. *En*: Intercambio. Rev.Comercio Internacional. Año VII, N° 157, 1-31 Marzo, 93, pág.30.

mueven en la colocación de sus productos al sector exportador.

Actualmente el país aún atraviesa por una sensible crisis económica, no obstante, el contexto es diferente y más favorable que años atrás. Ahora nuestra política es contractiva, es decir, el Estado gasta menos, lo que no se dio en ninguno de los anteriores años; contamos con un medio muy flexible de los mercados laborales y de capitales lo que no teníamos antes; existe una política cambiaria libre que junto a otras ventajas, se encuentran resumidas en el D.Leg. 668 que libera nuestro comercio exterior. Contamos pues con un clima mucho más favorable para promover exportaciones y aplicar el Drawback⁽⁴²⁾.

4.3. ¿Qué sucede con las Normas Internacionales?

En el Derecho del Comercio Internacional se establecen cláusulas sancionadoras cuando se comprueba que los Estados o particulares distorsionan los precios de los bienes provocando una competencia desleal.

El Drawback
como mecanismo
de devolución
de impuestos
no está sujeto
a un derecho
compensatorio.

En tal medida, en el esquema de organismos como el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), ALADI, GRAN, entre otros, se establecen medidas correctoras que procuran reparar el daño causado por estos precios "predatorios". Así, se crean los Derechos Compensatorios para el caso de los Subsidios y el Antidumping para el caso del Dumping. En nuestro país esto está

regulado por el D.S. 133-91-EF, modificado por D.S.051-92. En INDECOPI la Comisión de Dumping y Subsidios ve este tipo de controversias.

El Drawback no está sujeto a un derecho compensatorio o antidumping, ya que no es dumping ni subsidio. Veamos qué cosa es un Subsidio o Dumping para comprenderlo.

4.3.1. Subsidio.- Es toda disminución en el precio de los productos como consecuencia de un mecanismo de apoyo directo por parte del Esta-

do. Un ejemplo, el CERTEX al "devolver" los tributos realmente no pagados, en el fondo constituía una subvención directa.

4.3.2. Dumping

Es toda disminución en los precios de los productos, que ingresan al mercado extranjero, como consecuencia de la decisión voluntaria del empresario local. El propósito es ingresar en el mercado externo y "romper" la plaza, lo que origina perjuicio y competencia desleal. Si en el Subsidio interviene el Estado, en el Dumping interviene el particular.

El Drawback, al ser un verdadero mecanismo de devolución de impuestos, tal como lo hemos explicado, válidamente se puede aplicar por un país sin originar sanciones por parte del Derecho del Comercio Internacional. Así lo sostiene Aguirre Roca⁽⁴³⁾, Jorge Pando Vilchez⁽⁴⁴⁾ y Fernández Lalane⁽⁴⁵⁾. Además, es recogido por organismos como el GATT (hoy Organización Mundial del Comercio -OMC-), así como por la Convención de Kioto que armoniza los regímenes aduaneros a nivel mundial.

V. HACIA UN DRAWBACK INTEGRAL

5.1. Devolución de los Impuestos Indirectos

Jorge Pando⁽⁴⁶⁾ en su afán de implementar el Drawback llega a sostener para nuestro país, un régimen de devolución efectiva de impuestos indirectos que afectan la exportación, y que sea el complemento del régimen aduanero del Drawback. Recogiendo conceptos del GATT admite como impuestos indirectos, los impuestos sobre las ventas, el consumo, el volumen del negocio, el valor añadido, las concesiones, el timbre, las transmisiones y las exigencias y equipos, los ajustes fiscales en frontera, las cargas a la importación y los demás impuestos distintos de los directos (los salarios, beneficios, intereses, rentas, cánones o regalías y todas las demás formas de ingresos, y los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles). Expresa: "Resulta necesario, devolver en tiempo oportuno, no solamente el Impuesto General a las Ventas (IGV) que afecta la adquisición o producción de bienes

42 MOREYRA, Manuel. *En*: No hay Perspectiva Económica sin Exportación. Op.Cit., pág.18.

43 AGUIRRE ROCA, Juan. *Certex. Resultados y alternativas*, Op.Cit., pág.129.

44 PANDO, Jorge. *Drawback: Libertad y Subsidio*. Op.Cit., pág.26.

45 FERNANDEZ LALANE, Fernando. *Derecho Aduanero (T.I)* Buenos Aires: Depalma, 1966, pág.514

de exportación o el Impuesto Selectivo al consumo (ISC) que afecta la importación y adquisición de Diesel 2 y Petróleo residual, sino otros tributos indirectos que afectan a las exportaciones, que le restan competitividad y que permitiría igualar la posición del productor doméstico en los mercados de exportación, con la de sus competidores extranjeros. Hace falta ir a un Drawback integral⁽⁴⁷⁾.

5.2. Devolución del Impuesto Selectivo al Consumo

Respecto de la devolución del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) por adquisición de combustibles, existe la exigencia de los empresarios para su devolución, sin embargo, dicho mecanismo se encuentra suspendido hasta que se aprueben las normas reglamentarias por Decreto Supremo. Así lo establecen los Decretos Leyes Nos. 25764 y 26099. Asimismo, el Ministro de Economía Jorge Camet, últimamente (28.06.94) negó la devolución del Impuesto Selectivo al Consumo a los combustibles. Su respuesta fue adversa al estudio preparado por encargo de la Asociación de Exportadores (ADEX) y entregado al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la semana precedente. Camet sostuvo que no era posible atender este pedido porque no había caja. Exactamente la misma respuesta de hace algunos meses. Sin embargo, se sostiene que no hay nada más lejano a la verdad ya que el excedente de caja predeuda fue del orden de los 300 millones de dólares en los cuatro primeros meses del año, manteniéndose la misma tendencia en mayo y junio. Además el endeudamiento externo neto del gobierno, es decir, entre lo recibido y lo pagado fue de 207 millones de dólares, durante este mismo período⁽⁴⁸⁾.

VI. COSTO FISCAL DEL DRAWBACK

Según un estudio efectuado por Pro-Desarrollo denominado "Devolución de Impuestos y Drawback a las exportaciones" encargada por ADEX, y que es resumido por el Diario "El Comercio"⁽⁴⁹⁾ se advierten las siguientes cifras: El costo fiscal para 1,993 en función del Producto Bruto Interno, en dólares y utilizando como coefi-

cientes los Impuestos indirectos como: el Impuesto General a las Ventas, el Selectivo al Consumo y el Ad-valorem a la importación, fue de alrededor de 165 millones de dólares.

Esta estimación directa se confirma en términos agregados por datos oficiales de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD), hoy sólo ADUANAS, para los regímenes vigentes de admisión e internamiento temporal para el ejercicio de 1,993.

Para el primer caso se utilizó el valor de las importaciones CIF (Con seguro de flete) efectuadas bajo esta modalidad, se estima que las pérdidas para el tesoro fueron del orden de 115 millones de dólares.

En lo que respecta al internamiento temporal, los exportadores dejaron de pagar impuestos por un monto de 12.4 millones de dólares, ello previa identificación de los productos susceptibles de ser incorporados en la lista de exportadores.

Por efectos del IGV a los exportadores se estimó un esfuerzo fiscal de 28 millones de dólares, los que fueron calculados en base a las cifras de los documentos valorados y notas de crédito negociables, emitidas durante 1,993.

Según sectores, el costo de la devolución para el minero sería entre 40 y 54.4 millones de dólares, y por ventas indirectas a través del comercio el costo sería entre 9.6 y 13.0 millones de dólares ajustando los datos sobre minería en la tabla insumo-producto.

En ambos resultados observamos que el costo total por devolución de ISC se encontraría entre 49.6 y 67.5 millones de dólares, lo cual equivale a 1.9% de las exportaciones y 0.2% del PBI global. Según estimaciones efectuadas en el estudio, el esfuerzo fiscal significaría para el Estado, 212 millones de dólares; mientras que los cálculos mediante estimaciones directas de fuentes oficiales para el ISC arrojan 67.5 millones de dólares adicionales, totalizándose un esfuerzo de 280 millones de dólares, además de un costo adicional de 60 millones de dólares por el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC).

Si se considera una evasión fiscal por IGV de aproximadamente 35% el costo fiscal teórico en consecuencia en 1,993, según los cálculos asciende a 220.3 millones de dólares, que se distribuiría en 136.7 millones de dólares por IGV; 47 millones de dólares por ISC y 37 millones por derechos de importación.

Las cifras mencionadas en párrafos anteriores no tienen diferencia significativa a cuando exis-

46 PANDO, Jorge. Drawback: Libertad y Subsidio, Op.Cit., pág.34

47 PANDO, Jorge. Drawback. Libertad y Subsidio. Op.Cit., pág.34.

48 Revista Proceso Económico. Año II. N° 130, Julio 1994 Edit. Proceso S.A., pág.5

49 Diario El Comercio. 26 de Junio de 1994, pág.E-1.

tía el CERTEX, que anteriormente beneficiaba únicamente a los exportadores no tradicionales.

CONCLUSIONES

De todo lo que se ha dicho hasta aquí se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. En las circunstancias actuales es ineludible promover una política exportadora, en la medida que la promoción de exportaciones incide en un superávit en nuestra Balanza Comercial, permite un mayor ingreso fiscal, genera empleos y hace crecer el Producto Bruto Interno (PBI).
2. En el contexto actual existe un marco favorable para promover nuestro comercio exterior. Por tanto, dentro de una política integral de promoción de nuestras exportaciones que debe ejecutar el Estado es importante ejecutar el Drawback.
3. No hay unanimidad en la definición del Drawback. Algunos sostienen que es un Régimen netamente aduanero (definición restringida) en la que sólo cabe la restitución de los impuestos de importación de los bienes incorporados en el producto exportado. Otros, sin embargo, admiten que el Drawback pueda alcanzar la restitución de los impuestos internos pagados en ocasión de la producción (definición extensiva). Siendo así, nuestro país lo viene aplicando por concepto de Impuesto General a las Ventas.
4. El Drawback de impuestos aplicados en el Perú por concepto de IGV se regula a través del Reglamento de las Notas de Crédito Negociables, medios con los cuales se efectúa el reembolso, sin embargo, su regulación tiene algunas imperfecciones que debe mejorarse para no afectar a los exportadores.
5. En estos momentos las ventajas parecen sobreponerse sobre las desventajas para implementar el Régimen Aduanero del Drawback. Sin embargo, requiere de un estudio serio para evitar que su implementación, en vez de hacer crecer, pueda perjudicar nuestra economía.
6. Las Normas del Derecho del Comercio Internacional no sancionan el Régimen Aduanero del Drawback, ya que éste no es Dumping ni subsidio, por el contrario lo recogen como medidas sanas de promover el comercio exterior.