

crecer

Crecimiento Económico Equitativo Rural

91 Avenida Norte #707 Col. Escalón, San Salvador Tel: (503) 224-3886 e-mail: crecer@es.com.sv

**LOS INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES
AGROPECUARIAS NO-TRADICIONALES
EN EL SALVADOR**

**LOS SISTEMAS DE REINTEGRO
ARANCELARIO Y DEVOLUCIÓN DEL IVA**

CHEMONICS INTERNATIONAL, INC.

Amy Angel

Through:

Chemonics International, Inc.

CRECER Project

Contract No. 519-0397-C-00-4154-00

Agency for International Development (USAID)

El Salvador

Agosto 1996

Indice

Listado de Cuadros	ii
Listado de Gráficas	ii
Principales Abreviaturas	iii
Resumen Ejecutivo	iv
I. Introducción	1
A. Teoría de Promoción de Exportaciones	1
B. Promoción de Exportaciones en El Salvador	2
C. Exportaciones Agropecuarias en El Salvador	3
II. El Sistema del Reintegro Arancelario en El Salvador	3
A. Marco Legal	3
B. Procedimientos Requeridos y Desempeño Administrativo	4
C. Aprovechamiento Actual del Mecanismo	6
III. La Devolución del IVA para Exportadores	9
A. Marco Legal	9
B. Procedimientos Requeridos y Desempeño Administrativo	9
C. Aprovechamiento Actual del Mecanismo	10
IV. El Sistema del Drawback y la Ronda Uruguay del GATT	10
V. Conclusiones y Recomendaciones	13
Referencias	15
ANEXOS	16
Anexo A. Composición de las Exportaciones de El Salvador, 1990-1995	17
Anexo B. Ley de Reactivación de las Exportaciones	18
Anexo C. Reglamento General de la Ley de Reactivación de las Exportaciones	21
Anexo D. Reformas a la Ley de Reactivación de las Exportaciones (1991)	30
Anexo E. Reformas a la Ley de Reactivación de las Exportaciones (1992)	33
Anexo F. Reformas al Reglamento General de la Ley de Reactivación de las Exportaciones (1993)	35
Anexo G. Selección sobre Exportaciones de la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios	38

Anexo H. Listado de Entrevistados 39

Listado de Cuadros

Cuadro 1. Procedimientos Requeridos para el Reintegro Arancelario del 6% 5
Cuadro 2. Devolución del 6% a Exportadores por Sector Económico (1994-junio 1996) 6
Cuadro 3. Reintegro Arancelario como Proporción de Exportaciones Agropecuarias Elegibles
(1994-junio 1996) 7
Cuadro 4. Programa de Desgravación Arancelaria 8
Cuadro 5. Procedimientos del Reintegro del IVA 9
Cuadro 6. Devolución del IVA a Exportadores por Sector Económico (1994-junio 1996)
..... 11

Listado de Gráficas

Gráfica 1. Composición de las Exportaciones (1995) 3
Gráfica 2. Composición de las Exportaciones Agropecuarias (1995) 3
Gráfica 3. Distribución del Reintegro Arancelario entre Sectores Económicos (1995) 6
Gráfica 4. Distribución de Devoluciones del IVA entre Sectores Exportadores 11

Principales Abreviaturas

BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CENTREX	Centro de Trámites para Exportaciones del Banco Central de Reserva
DGII	Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda
FOB	free-on-board
GATT	General Agreements on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
IVA	impuesto al valor agregado
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSPA	Oficina Sectorial de Planificación Agrícola
PIBA	Producto Interno Bruto Agropecuario

Resumen Ejecutivo

El sector agropecuario contribuye con aproximadamente el 33% de las exportaciones en El Salvador. Con la liberalización del mercado y la reducción del estado, la estrategia para fomentar las exportaciones ha cambiado, poniendo más énfasis en las acciones de los exportadores. Sin embargo, todavía existen dos programas gubernamentales con un impacto directo a las exportaciones, la devolución del 6% del valor de las exportaciones no-tradicionales a terceros países y la devolución del IVA pagado por los insumos utilizados en los procesos de producción de bienes de exportación.

El sistema de devolución del 6%, del cual están exentos el café, el azúcar y el algodón, es un incentivo pequeño pero importante para el desarrollo de la agricultura no-tradicional, proporcionando nuevas fuentes de empleo rural y nuevas oportunidades para que los pequeños productores puedan mejorar su calidad de vida y aliviar la pobreza.

El sistema en El Salvador se puede caracterizar como uno de “neutralidad ampliada,” porque el 6% sobrecompensa los aranceles pagados y actúa como un subsidio a la exportación. Sin embargo, el mecanismo tiene un uso bajo en el sector agropecuario y en la economía en general, con menos del 25% de su potencial. Para el futuro, se espera un procedimiento administrativo más rápido y con menos requisitos.

Para mejorar el aprovechamiento del “drawback,” aparte de mantener un ambiente macroeconómico sano, es importante fomentar la organización de productores en empresas o cooperativas para el mercado y comercialización de las exportaciones no-tradicionales.

La definición de “tradicional” en el programa del 6% es arbitraria. El café orgánico ha sido reconocido por el BMI como un producto no-tradicional debido a las diferencias en su sistema de producción comparado con el café tradicional. El reconocimiento del café orgánico como producto no-tradicional en el esquema del drawback sería una medida importante para impulsar el cultivo.

La devolución del 6% no funciona como un reintegro arancelario sino como un subsidio a la exportación, razón por la cual las cooperativas deben también ser beneficiarias del incentivo, a pesar de su exención para el pago de aranceles. Bajo los compromisos de la Ronda Uruguay del GATT, los niveles del subsidio para los productos agropecuarios tendrán que reducirse antes del año 2004, mientras que los subsidios para productos no-agropecuarios tienen que eliminarse antes del 2002. Estos compromisos aplican al sistema de devolución del 6% en El Salvador.

La devolución del IVA es un procedimiento lógico debido a la aplicación de una tasa cero a las exportaciones. El procedimiento administrativo ha sido lento en los años pasados, pero se espera mejoramientos con un cambio en la auditoría, de *a priori* a una de *a posteriori*.

Los Incentivos a las Exportaciones Agropecuarias No-tradicionales en El Salvador Los Sistemas de Reintegro Arancelario y Devolución del IVA

A pesar de la liberalización económica y comercial en El Salvador, el país comparte una economía global que se está liberalizando pero aún mantiene algunas barreras al comercio. Con ese fin, el Gobierno de El Salvador y el sector privado salvadoreño han tomado varias medidas para promover y fomentar las exportaciones. Dichas acciones no necesariamente son contradictorias a los principios de libre comercio, como indica Salazar Xirinachs, "Al introducir la competencia imperfecta y la incertidumbre en los modelos de comercio, algunas intervenciones pueden corregir distorsiones, ayudar a las empresas a superar barreras de entrada y penetrar mercados y aumentar la eficiencia dinámica de la economía."

El propósito del presente documento es examinar dos componentes del conjunto de actividades, programas y políticas con el objetivo de incentivar la reactivación, crecimiento y desarrollo de la economía en general y el sector agropecuario en particular. Los programas a ser examinados son el 6% de reintegro arancelario, o "duty drawback," y la devolución del impuesto al valor agregado (IVA) pagado por los insumos utilizados en la producción de bienes o servicios de exportación.

I. Introducción

A. Teoría de Promoción de Exportaciones

Existe una literatura amplia sobre la teoría de la promoción de exportaciones. En su forma más sencilla, la promoción de exportaciones significa la liberalización del comercio, incluso la simplificación de trámites aduanales y administrativos, y la eliminación de otros obstáculos a la exportación e importación (Orellana Merlos).

Sin embargo, para la mayoría de los países, la promoción de exportaciones significa acciones más concretas y enfocadas. Vanegas, et al., señalan que para la promoción de exportaciones es necesario contar con un plan nacional claro, objetivos estratégicos a largo plazo, políticas macroeconómicas y sectoriales consistentes, y eficiente apoyo institucional del sector privado y público en todo el proceso. Entre las políticas macroeconómicas, mencionan un tipo de cambio realista, una tasa de inflación baja, inversiones en infraestructura y en la formación de capital humano, una reglamentación limitada por parte del gobierno y un sistema de libre mercado para la determinación de precios. Aunque el ambiente macroeconómico de El Salvador es consistente con estos requisitos, existe mucha discordancia en cuanto al nivel apropiado del tipo de cambio.

El crecimiento de las exportaciones es interpretado como una condición necesaria para el desarrollo económico, justificando políticas especiales para su fomento. Según Arriagada Stuyen, existen tres

interpretaciones de las estrategias de desarrollo económico basadas en las exportaciones: un régimen económico neutral, que equipare las reglas del juego para el exportador y el sustituidor de importaciones; la neutralidad ampliada, que remueva todo el sesgo antiexportador, y que pueda sobrecompensar por los impuestos pagados al importar insumos para compensar por otras desventajas; y la ultra-promoción de exportaciones, que sesgue los sistemas a favor de las exportaciones, encontrado frecuentemente en la Asia Oriental. En términos generales, la estrategia de El Salvador se puede caracterizar como una de neutralidad ampliada, con el sistema de devolución del 6% diseñado para sobrecompensar por los impuestos pagados al importar insumos para procesos de exportación.

B. Promoción de Exportaciones en El Salvador

La historia de las leyes para la promoción de exportaciones en El Salvador en las décadas recientes incluye la Ley de Fomento de Exportaciones de 1974, reformulada en 1986. La ley consistió en introducir incentivos cambiarios y crediticios, y los productos exentos eran algodón, azúcar, café, camarón no-cultivado y carne de res. Sin embargo, el efecto de la ley fue minimizado por el creciente sesgo antiexportador en los 80, debido en gran parte a la política cambiaria, y la inutilidad de los Certificados de Descuento Tributario, que no alcanzaron el valor en uso igual al incentivo otorgado a la empresa debido a su inaplicabilidad a ciertos impuestos y la falta de un mercado eficiente para venderlos a otras empresas (Segovia y Pleitez).

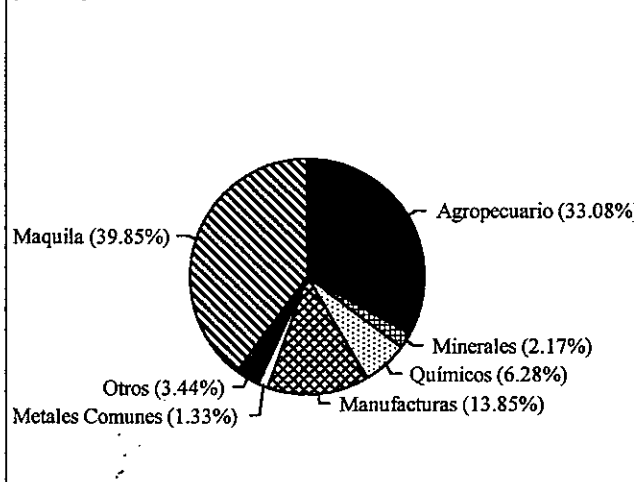
Las dos medidas vigentes más importantes para incentivar las exportaciones son la devolución del 6% del valor-fob de las exportaciones no-tradicionales y la devolución del IVA pagado por insumos para la producción de bienes y servicios subsecuentemente exportados. Aunque es una institución eficiente, CENTREX, el Centro de Trámites para Exportaciones del BCR, no es un "incentivo" para las exportaciones sino un facilitador.

La diferencia entre las leyes anteriores de promoción de exportaciones y las actuales en parte es ideológica. La anterior tenía un tono de imposición, promoviendo industrias intensivas en mano de obra y productos no-tradicionales sobre tradicionales, y obligando a empresas a utilizar materiales locales; el nuevo régimen acepta el concepto de neutralidad, donde todos los exportadores disfrutan de los mismos beneficios, la eficiencia técnica es la meta fundamental, las fuerzas del mercado son respetadas, y se trata de minimizar el costo administrativo del sector público (Vanegas, et al.).

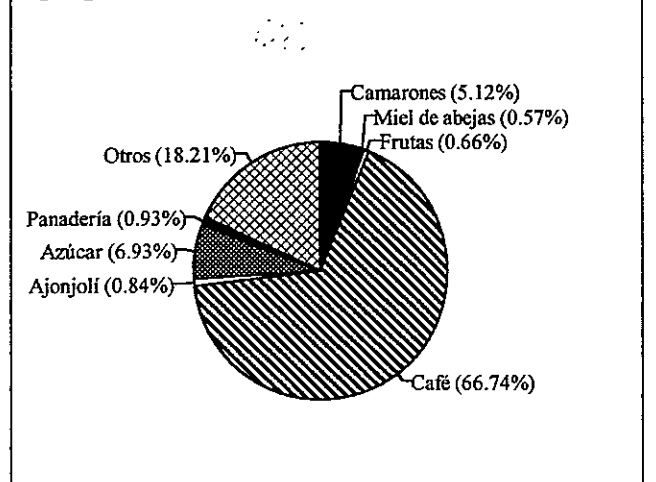
C. Exportaciones Agropecuarias en El Salvador

Desde la época colonial, el sector agropecuario ha sido un contribuyente fuerte a las exportaciones del país, aunque su importancia ha disminuido en los años recientes debido al crecimiento y desarrollo de otras industrias. En 1995, el sector agropecuario exportó \$4.8 mil millones, o el 33% de las exportaciones del país (Gráfica 1 y Anexo A). Entre las exportaciones agropecuarias más importantes se incluye el café (67%), el azúcar (6.9%), y los camarones (5.1%) (Gráfica 2 y Anexo A).

Gráfica 1. Composición de las Exportaciones (1995)



Gráfica 2. Composición de las Exportaciones Agropecuarias (1995)



II. El Sistema del Reintegro Arancelario en El Salvador

A. Marco Legal

El programa de devolución del 6% del valor fob de las exportaciones no-tradicionales tiene base legal en la Ley para la Reactivación de las Exportaciones, del 15 de marzo de 1990 (Decreto Legislativo No. 460), que reemplazó la Ley para la Promoción de las Exportaciones de 1986. El texto de la ley, su reglamento, y sus reformas están presentados en los Anexos B a F. El programa fue diseñado para compensar a exportadores por el sesgo antiexportador. El reintegro del 6% (8% en el decreto original) debe ser pagado dentro de los 45 días subsiguientes a la entrega de los documentos requeridos. Todos los exportadores y compañías locales son elegibles a excepción de maquiladoras, cuyo reintegro es limitado al valor agregado fob local, y exportadores de productos tradicionales, específicamente el café, azúcar y algodón. Sin embargo, los productos tradicionales pueden gozar

Incentivos a las Exportaciones Agropecuarias No-tradicionales en El Salvador

de los beneficios del reintegro si se ha añadido más del 30% del valor agregado nacional en el proceso de su transformación, por ejemplo, el azúcar refinado o el café soluble. Las exportaciones al resto de la región centroamericana tampoco están incluidas en el programa de devoluciones.

La exclusión de estos tres productos se basa en el objetivo de buscar la diversificación de la economía e independencia económica. Sin embargo, la exclusión ha sido criticada. Bajo una estrategia neutral, no se justifica discriminar entre exportaciones tradicionales y no-tradicionales y tampoco entre un destino u otro. Según Arriagada Stiven, la distinción entre productos tradicionales y no-tradicionales es "muy discutible" y arbitraria. ¿Es un producto caracterizado como "tradicional" cuando lleva muchos años produciéndose o, alternativamente, cuando se exporta más que una determinada cantidad? Arriagada Stiven continua, "¿Cuál es la lógica de fomentar sólo a las no-tradicionales?"

Un ejemplo de esa contradicción es el café orgánico, un producto no-tradicional porque el proceso de producción no es tradicional; sin embargo, a pesar del reconocimiento del Banco Multisectorial de Inversiones del café orgánico como un producto no-tradicional con su inclusión en el Fondo de Crédito para el Medio Ambiente, las exportaciones del café orgánico están exentas de la devolución del 6%. Para estar incluidas, se requiere una reforma legislativa al Artículo 2 de la ley. Aunque el resto de las exportaciones de productos orgánicos actuales puedan gozar del beneficio del 6%, el café orgánico, y posiblemente en el futuro, el azúcar orgánico y el algodón orgánico, quedan afuera.

El control de las divisas en la ley también ha sido criticado, señalando la exigencia a los exportadores de vender todas sus ganancias en divisas extranjeras al sistema bancario comercial, pero permitiendo tener depósitos en divisas extranjeras, uno de los últimos vestigios de control de cambio, y un requerimiento que puede elevar los costos de exportación (Núñez y Loehr).

B. Procedimientos Requeridos y Desempeño Administrativo

En su período inicial, el proceso administrativo para el 6% de reintegro arancelario llevaba más de ocho meses desde la entrega de la solicitud hasta la entrega del cheque. En 1991, aparte de la lentitud administrativa, hubo muchos problemas de documentos incompletos, incorrectos o no-legibles. Actualmente, el procedimiento requiere solo 24 horas en el Ministerio de Economía, donde se utiliza un sistema computarizado. La mayor rapidez lograda en el Ministerio de Hacienda es de 30 días.

La ley exige la exportación y el ingreso de divisas y hay cinco documentos requeridos: la póliza, el registro de la exportación, el formulario de ingreso de divisas, la factura y la nota de abono del banco comercial (Cuadro 1). Muchos exportadores sienten que los trámites son engorrosos y utilizan los servicios de empresas aduaneras para hacer los trámites, hasta para llevar los documentos entre los varios ministerios porque no hay un sistema oficial de transferencia entre los Ministerios de Economía y de Hacienda.

Cuadro 1. Procedimientos Requeridos para el Reintegro Arancelario del 6%

1. Determinar la elegibilidad
 - a. Documentos necesarios
 - formulario de solicitud
 - factura de las ventas de exportación
 - formulario para la declaración de entrada de moneda en divisas extranjeras
 - prueba del depósito en divisas extranjeras
 - expediente de registro de la exportación del CENTREX
 - b. Institución a cargo es el Ministerio de Economía
 - c. Mayor parte de retrasos son debidos a registros ilegibles y numerosas firmas requeridas
 - d. Tiempo promedio requerido es de 1 o 2 días
2. Obtener la aprobación y orden de pago del Ministerio de Hacienda
 - a. Institución a cargo es la Dirección General de Impuestos Internos del MHAC
 - b. Revisa documentos y verifica el estado tributario
 - c. Si el solicitante está en mora respecto al pago de impuestos, se hacen los débitos correspondientes.
 - d. Los problemas más comunes son facturas falsas o alteradas.
 - e. Tiempo requerido es de 10 a 40 días.
3. Obtener la aprobación de la Corte de Cuentas.
 - a. Documentos necesarios son la orden de pago y documentos de apoyo antes enumerados.
 - b. Corte de Cuentas revisa los documentos y emite un cheque por el pago.
 - c. Si la suma es superior a \$301,000, se requieren firmas adicionales.
 - d. El tiempo promedio requerido es de 15 días.
4. Recepción del desembolso de fondos o certificado de compensación tributaria.
 - a. Dirección General de Impuestos Internos desembolsa los fondos o certificados.
 - b. Tiempo requerido es de 1 a 7 días.

En 1990, cuando se inició el programa de reintegro arancelario, no había ninguna asignación presupuestaria disponible para el reintegro (Núñez y Loehr). Desde 1994, el drawback ha tenido un presupuesto asignado, pero aparentemente los fondos solicitados exceden los asignados. Aunque el procedimiento administrativo solo requiere 30 días, los exportadores frecuentemente tienen que esperar hasta 45 o 60 días para recibir sus cheques, debido a la falta de liquidez en el sistema gubernamental. Para reducir esa posibilidad, existen discusiones acerca de emitir bonos o certificados tributarios que pueden ser usados para pagar cualquier impuesto en lugar de cheques; aunque en teoría los certificados tendrían el mismo valor que un cheque, los exportadores generalmente prefieren la devolución en forma de un cheque por su facilidad.

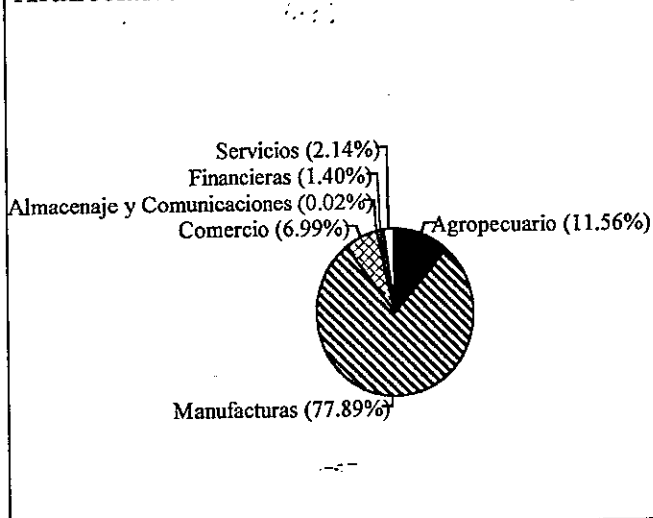
Existe un proyecto bajo estudio por los Ministerios de Economía y de Hacienda para reformar los procedimientos requeridos en el sistema de drawback. Bajo la reforma, es posible que sólo se requiera la factura, el registro, y la póliza. Aunque la información en el registro y la póliza

básicamente es igual, son necesarios los dos porque frecuentemente las exportaciones pueden ser devueltas por razones de sanidad y porque existe desconfianza en la habilidad de la aduana por controlar la existencia de pólizas falsas. La prueba de la entrada de divisas no será requerida porque no hay escasez de divisas y para eliminar los últimos vestigios del control del tipo de cambio. También las auditorías de los usuarios del sistema que se realizan actualmente en una forma *a priori*, se realizará *a posteriori*, anualmente y al azar.

C. Aprovechamiento Actual del Mecanismo

A pesar de contribuir más del 30% de las exportaciones de bienes del país, el sector agropecuario solo recibió el 12% de los reintegros arancelarios en 1995, comparado con 78% para el sector manufacturero (Gráfica 3). La exclusión de más del 70% de las exportaciones agropecuarias, café y azúcar, reduce en una forma substancial el potencial del mecanismo de incentivar las exportaciones en el sector agropecuario. Sin embargo, el uso en el sector agropecuario del sistema ha crecido más rápido que en el sector manufacturero, desde ¢7.16 millones en 1994, a ¢7.96 millones en 1995 y ¢5.59 millones en el primer semestre de 1996 (Cuadro 2).

Gráfica 3. Distribución del Reintegro Arancelario entre Sectores Económicos (1995)



Cuadro 2. Devolución del 6% a Exportadores por Sector Económico (1994-junio 1996)

Sector Económico	1994	1995	ene-jun 1996
Agropecuario	7,160,667	7,955,553	5,588,502
Manufacturas	45,141,726	53,622,832	23,007,052
Comercio	3,071,414	4,813,551	4,063,089
Almacenaje y Comunicaciones	227,099	13,623	18,090
Financieras	696,572	965,308	602,572
Servicios	1,426,817	1,469,813	1,123,198
Total	57,724,295	68,840,680	34,402,503

Nota: Valores en colones.

Fuente: DGII, Ministerio de Hacienda

Incentivos a las Exportaciones Agropecuarias No-tradicionales en El Salvador

Como se presenta en el Cuadro 3, el uso del 6% de devolución arancelario es bajo en el sector agropecuario no-tradicional comparado con su potencial. Las devoluciones al sector agropecuario no superan el 1.4% del valor fob de las exportaciones agropecuarias no-tradicionales a terceros países, comparado con el 6% si hubiera un uso total del sistema. A pesar de no ser utilizado plenamente, el sector agropecuario recibe un mayor beneficio proporcionalmente que el resto de la economía, cuyo total devuelto se valoraba en el 1.06% de las exportaciones no-agropecuarias a terceros países en 1994 y solo en el 0.91% en 1995.

Parte de la falta del uso se puede explicar por los trámites supuestamente engorrosos, pero otra explicación es la falta todavía de formalidad en la contabilidad de muchas empresas y la evasión de impuestos, incentivos para no utilizar el sistema de la devolución para no ser sujeto del escrutinio del Ministerio de Hacienda.

Obviamente, en la producción de bienes con márgenes menores, el 6% del valor fob de la exportación es importante. Por ejemplo, para los apicultores de la Sociedad Cooperativa de Apicultores de El Salvador, SCAES, aparte de la preferencia comercial de la Unión Europea que permite la importación de miel de abeja de El Salvador con un arancel de cero, la mayor parte del 6% del drawback constituye toda la ganancia que SCAES entrega a sus miembros.

Pero una parte importante del sector agropecuario está excluido del beneficio. No se habla del café y azúcar, sino del sector cooperativista. En 1991/92, las cooperativas de la reforma agraria contribuyeron 8.2% del PIBA y poseían el 19.8% de la superficie cultivada con agroindustriales en el país y el 18.2% de la superficie cultivada con productos tradicionales de exportación (MAG/OSPA).

Cuadro 3. Reintegro Arancelario como Proporción de Exportaciones Agropecuarias Elegibles (1994-junio 1996)

Período	Exportaciones Agropecuarias		Reintegro Arancelario Agropecuario	Porcentaje de Exportaciones Elegibles	
	Centroamérica	Terceros Países			
		Tradicionales			No-Tradicionales
1994	621,721,721	2,588,401,673	583,892,085	7,160,667	1.23%
1995	747,748,750	3,450,896,872	633,778,128	7,955,553	1.26%
ene-jul 1996	406,962,500	1,797,166,656	400,640,844	5,588,502	1.39%
Total	1,776,432,971	7,836,465,201	1,618,311,056	20,704,722	1.28%

Nota: Valores en colones.

Fuente: BCR

Incentivos a las Exportaciones Agropecuarias No-tradicionales en El Salvador

Las cooperativas han sido eximidas del beneficio del duty drawback porque la Ley de Asociaciones Cooperativas (Decreto Legislativo No. 481, del 1 de julio de 1992, publicado en el *Diario Oficial* No. 131, Tomo 316, del 16 de julio de 1992) permite la aplicación de un arancel de cero para las importaciones realizadas por las cooperativas de maquinaria, vehículos de trabajo, herramientas, instrumentos, insumos, equipo, materias primas y material educativo, sementales y enseres de trabajo agrícola, ganadero, industrial o artesanal. Porque el sistema del drawback supuestamente es para compensar por el pago de aranceles para la importación de bienes capitales e insumos de producción, las cooperativas fueron excluidas por decisión administrativa de los Ministerios de Economía y Hacienda.

Es importante notar que, con el programa de desgravación arancelaria anunciada por el gobierno, los aranceles para bienes de capital actualmente están en sólo 1% y los de materias primas en sólo 3%, ambos bajando a 0% en diciembre de 1996 (Cuadro 4). Si el arancel es mínimo o cero para el resto de la economía, la ventaja otorgada a las cooperativas es anulada, y el sector cooperativista debe recibir el mismo tratamiento que el resto del sector productivo. Aparentemente, la decisión administrativa de no incluir las cooperativas en el 6% puede ser derogada con otra decisión interna de los Ministerios de Economía y Hacienda, y no requiere una reforma a la ley o el reglamento.

Cuadro 4. Programa de Desgravación Arancelaria

Tipo de bien	1 ago 1996	1 dic 1996	1 jul 1997	1 ene 1998	1 jul 1998	1 ene 1999	1 jul 1999
bienes de capital	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
materias primas	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
bienes intermedios	10%	10%	9%	8%	7%	6%	5%
bienes intermedios*	15%	15%	14%	13%	12%	11%	10%
bienes finales	20%	20%	19%	18%	17%	16%	15%

Nota: * Bienes intermedios que compiten con producción nacional.

Fuente: Ministerio de Economía

Aparte de la situación de las cooperativas, el carácter como reintegro arancelario del sistema en general merece un examen cuidadoso. Es un porcentaje fijo, y podría ser mayor o menor que los aranceles actualmente pagados por el exportador en la compra de sus insumos y bienes de capital. En realidad, el sistema de devolución del 6% en El Salvador sobrecompensa los aranceles pagados por los exportadores para importar insumos y bienes de capital. Aunque no se dispone de los costos

de producción de las industrias típicas de exportación y los aranceles pagados por sus insumos utilizados, se puede construir un caso teórico y extremo. Por ejemplo, si los insumos importados contribuyen el 90% del costo de producción en una empresa exportadora, y el margen a exportar es sólo el 5%, el arancel de los insumos tendría que ser el 7% para que los aranceles pagados igualaran al 6% del valor fob. La mayoría de las empresas exportadoras utilizan insumos importados en menores proporciones en sus costos de producción y reciben márgenes mayores, las cuales subirían el arancel mínimo aplicado para igualar los aranceles pagados con el 6% de valor fob. Con los aranceles actuales de 1% y 3% y los programados de 0%, la devolución del 6% obviamente pierde su carácter como un reintegro arancelario y llega a ser un subsidio directo a la exportación.

III. La Devolución del IVA para Exportadores

A. Marco Legal

El reintegro a los exportadores de los impuestos al valor agregado forma parte de la Ley de Impuesto de la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, conocido como la Ley del IVA, del 31 de julio de 1992 (Decreto Legislativo No. 296). El texto de la sección pertinente es presentado en el Anexo G. El procedimiento permite el reintegro del IVA pagado sobre insumos utilizados en el producto final de exportación y impone una tasa cero de IVA a la venta final de exportación. Son elegibles todos los exportadores que presenten documentación de apoyo y están al día en pago de todos los impuestos.

El sistema está diseñado para evitar la imposición de impuestos locales sobre bienes destinados a mercado extranjero. El reintegro debe ocurrir cada trimestre, con certificados de créditos tributarios aplicables a pagos de otros impuestos para simplificar el proceso según la ley, pero actualmente se hace las devoluciones con cheque.

B. Procedimientos Requeridos y Desempeño Administrativo

Los procedimientos requeridos en la devolución del IVA para exportadores están detallados en el Cuadro 5. Como en el caso del reintegro arancelario, la administración del sistema para la devolución del IVA a exportadores empezó en una forma muy lenta. La rotación ordinaria de personal en el Ministerio de Hacienda para prevenir la corrupción dificulta el proceso cuando es necesario capacitar nuevo personal cada vez que se realiza la rotación. A pesar de la experiencia ganada, el tiempo requerido todavía es aproximadamente de dos meses. Para agilizar el proceso, el Ministerio de Hacienda va a empezar a no revisar los datos del IVA que presenta el exportador y pagar automáticamente. Es decir, la auditoría *a priori* actualmente se convertirá en una *a posteriori*, anual y al azar, pagando la devolución en menos de 30 días. También existen discusiones sobre la

Cuadro 5. Procedimientos del Reintegro del IVA

1. Comprobar la exportación.
 - a. Documentos requeridos
 - Formulario de solicitud en el que se detalle el IVA pagado sobre los insumos utilizados en el producto de exportación
 - Facturas de ventas de exportación
 - Registro de exportación de CENTREX
 - b. DGII revisa los documentos para determinar autenticidad.
 - c. Tiempo requerido puede llegar a seis meses.
2. Verificar la cantidad de la devolución debida.
 - a. El exportador pone a disposición del auditor los registros de contabilidad.
 - b. Institución a cargo es el DGII.
 - c. Tiempo extendido porque oficina tiene personal insuficiente y muchas empresas no llevan registros ordenados.
3. Recibir el pago del reintegro.
 - a. Si la suma es inferior a ¢100,000, la DGII emite un cheque.
 - b. Si la suma excede los ¢100,000, se somete una orden de pago a la Corte de Cuentas.

posibilidad de utilizar certificados tributarios para la devolución del IVA para combatir la falta de liquidez en el sistema gubernamental.

C. Aprovechamiento Actual del Mecanismo

El uso del mecanismo de devolución del IVA ha crecido en una forma acelerado, desde ¢174,103,950 en 1994, a ¢474,011,062 en 1995 y ¢293,378,270 en los primeros seis meses de 1996 (Cuadro 6). Como señala la Gráfica 4, el sector agropecuario y el de manufacturas son los usuarios más importantes del sistema.

IV. El Sistema del Drawback y la Ronda Uruguay del GATT

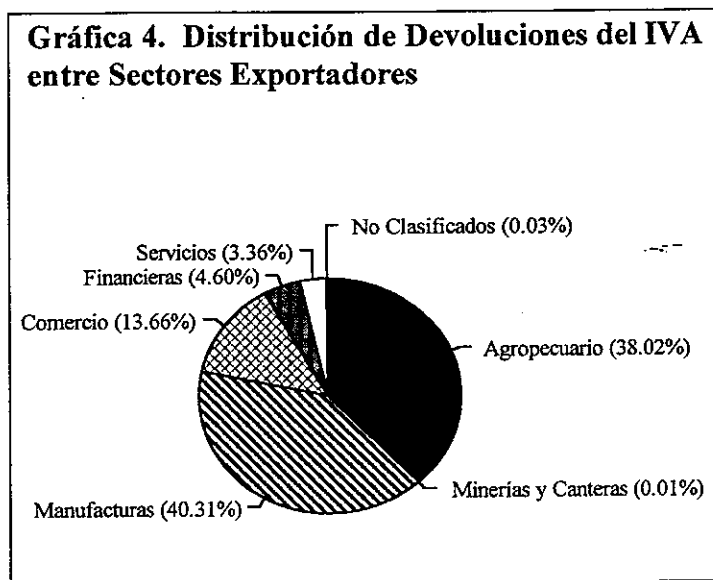
El Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales que estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC), ratificado el 15 de abril de 1994, cambió dramáticamente el ambiente para el comercio y las políticas que lo afectan, incluso para los subsidios a la exportación. El propósito de esta sección es examinar las secciones del acuerdo aplicables al sistemas del drawback en El Salvador.

Cuadro 6. Devolución del IVA a Exportadores por Sector Económico (1994-junio 1996)

Sector Económico	1994	1995	ene-jun 1996
Agropecuario	65,357,055	180,207,564	122,783,974
Minerías y Canteras		30,221	19,584
Manufacturas	77,464,960	191,017,767	107,116,678
Comercio	14,368,453	64,754,707	41,763,327
Financieras	9,609,294	21,806,745	9,943,687
Servicios	7,304,187	15,942,099	12,528,423
No Clasificados		164,761	
Total	174,103,949	473,923,864	294,155,673

Nota: Valores en colones.
Fuente: DGII, Ministerio de Hacienda

Gráfica 4. Distribución de Devoluciones del IVA entre Sectores Exportadores



Antes de empezar el análisis es necesario diferenciar entre los acuerdos aplicables a productos agropecuarios y no-agropecuarios. Los subsidios para la exportación de productos agropecuarios están sujetos a los compromisos del Acuerdo sobre la Agricultura, mientras que los subsidios para productos no-agropecuarios están sujetos a los rigores del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Al mismo tiempo, varios productos que usualmente se consideran como agropecuarios no están incluidos en el listado de los sujetos a las provisiones del Acuerdo sobre la

Incentivos a las Exportaciones Agropecuarias No-tradicionales en El Salvador

Agricultura, incluso el pescado y sus productos, fibras burdas y sus productos, aceites esenciales y madera y sus productos. Estos productos están sujetos a las provisiones del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, como los otros productos no-agropecuarios.

Para los productos agropecuarios, el Acuerdo sobre la Agricultura señala que las subvenciones, o subsidios, a la exportación incluye "el otorgamiento, por los gobiernos o por organismos públicos, a una empresa, a una rama de producción, a los productores de un producto agropecuario, a una cooperativa u otra asociación de tales productores, o a una entidad de comercialización, de subvenciones directas, con inclusión de pagos en especie, supeditadas a la actuación exportadora" (Artículo 9, Párrafo 1.a). La devolución del 6% en El Salvador aparentemente es consistente con esta descripción.

Para dichos subsidios, los países desarrollados miembros de la OMC acordaron reducir los niveles de apoyo, comprometiéndose a reducir los valores de los subsidios en 36% y los volúmenes subsidiados en 21%, comparado con los niveles del período base de 1986-1990. Los países en desarrollo acordaron reducir los valores de los subsidios en 24%, y los volúmenes subsidiados en 14%. Los países desarrollados tienen seis años para realizar la reducción, mientras que los países en desarrollo tienen 10 años.

Es difícil estimar las reducciones necesarias para El Salvador bajo estos términos porque el drawback en su forma actual no existía antes del 1991. Sobre los subsidios que existieron, el Acuerdo dice que "ningún Miembro otorgará subvenciones a la exportación...con respecto a los productos o grupos de productos agropecuarios especificados en la Sección II de la Parte IV de su Lista por encima de los niveles de compromiso en materia de desembolsos presupuestarios y cantidades especificados en la misma ni otorgará tales subvenciones con respecto a un producto agropecuario no especificado en esa Sección de su Lista" (Artículo 3, Párrafo 3). La "Lista" mencionada es un documento de notificaciones de políticas que afectan el comercio y un listado de compromisos específicos de reducciones en ellos que cada país envió a la OMC. Aparentemente, el drawback del 6% no fue notificado a la OMC por El Salvador, o si fue notificado, no se contrajo ningún compromiso específico de reducciones en el mismo, según se constata al revisar en su lista de compromisos, en la "Parte IV: Productos Agropecuarios: Compromisos de Reducción de las Subvenciones."

Aunque la notificación de la política es incierta, será necesario reducir los niveles del valor y volumen de productos agropecuarios subsidiados a través del drawback antes del año 2004. El riesgo de una denuncia de otro país por la inexistencia de la medida antes del 1991 es minimizado por los principios de debida moderación en el levantamiento de las denuncias con países en desarrollo y la cláusula de paz en el Acuerdo sobre la Agricultura, donde los países se comprometieron a no presentar denuncias sobre políticas que estén consistentes con las permitidas o que cumplan con los compromisos de reducción.

Para los productos no-agropecuarios, incluso la pesca, fibras burdas, aceites esenciales, y madera, los compromisos relevantes en materia de subsidios a la exportación son los del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Este acuerdo permite los sistemas de "reembolso o devolución de las cargas a la importación percibidas sobre insumos consumidos en el proceso de producción de otro producto destinado a la exportación," pero señala que "los sistemas de devolución pueden constituir una subvención a la exportación en casos de sustitución en la medida en que tengan por efecto una devolución de cuantía superior a la de las cargas a la importación percibidas inicialmente sobre los insumos importados respecto de los que se reclame la devolución" (Anexo III, Sección I). Como se explicó anteriormente, el sistema de El Salvador es consistente con la última descripción.

Medidas como las de El Salvador están sujetas a la provisión de que "se considerarán prohibidas...las subvenciones supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones" (Artículo 3.1.a). Sin embargo, como en otras instancias, el Acuerdo proporciona un tratamiento diferenciado para países en desarrollo y países menos desarrollados. Para El Salvador, reconociendo que "las subvenciones pueden desempeñar una función importante en los programas de desarrollo económico de los Miembros que son países en desarrollo...la prohibición...no será aplicable a...países en desarrollo Miembros por un período de ocho años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC" (Artículo 27.1 y 27.2). Entonces, El Salvador debe eliminar el programa de devolución del 6% antes del año 2002.

Aparentemente, la estrategia del gobierno es la de mantener el subsidio hasta el tiempo permitido, proporcionando a la economía la oportunidad para modernizarse y ser competitiva. El Presidente de la República, Dr. Armando Calderón Sol, en su anuncio de "12 Puntos a Cumplir" incluyó como su tercer punto, "Se mantiene el reintegro del seis por ciento a las exportaciones de productos no-tradicionales."

V. Conclusiones y Recomendaciones

Las conclusiones del estudio son las siguientes:

- A pesar de las dificultades de los años iniciales, el desempeño de la administración de la devolución del 6% duty drawback y del IVA para exportadores ha mejorado, cumpliendo con los tiempos otorgados por la ley. Sin embargo, el tiempo requerido para los procedimientos en el Ministerio de Hacienda puede reducirse aún más. Las reformas propuestas de simplificación de requisitos y la computarización del sistema puede ayudar con ese fin.

Incentivos a las Exportaciones Agropecuarias No-tradicionales en El Salvador

- El uso actual del sistema del 6% duty drawback en el sector agropecuario es bajo, menos del 25% del uso potencial entre las exportaciones agropecuarias no-tradicionales a terceros países, indicando la necesidad de formalizar más empresas agropecuarias para poder gozar de los beneficios del sistema.
- El sistema de la devolución del 6% del valor de las exportaciones no-tradicionales es un incentivo pequeño pero importante para el desarrollo de la agricultura no-tradicional, proporcionando nuevas fuentes de empleo rural y nuevas oportunidades para que pequeños productores mejoren su calidad de vida.

Aunque los sistemas de drawback y devolución del IVA han mejorado en términos administrativos y de utilización, se puede hacer las siguientes recomendaciones para perfeccionar su desempeño:

- Por su calidad conservadora del medio ambiente y por no utilizar los métodos tradicionales de producción, el café orgánico debe ser incluido como un producto no-tradicional y no exento al 6% duty drawback, una medida consistente con las acciones previas del BMI. Con la vista en el futuro, el azúcar orgánico y el algodón orgánico deben ser incluidos en esa reforma. Se requiere una reforma al Artículo 2 de la ley.
- Como el 6% duty drawback verdaderamente no funciona como un reintegro arancelario sino como un subsidio a la exportación, las cooperativas de la reforma agraria no deben ser excluidas de sus beneficios. Se requiere una decisión administrativa por parte de los Ministerios de Economía y de Hacienda para derogar esa política.
- El gobierno debe asegurar su responsabilidad fiscal de pagar las devoluciones del 6% y del IVA en una forma oportuna, eliminando la necesidad de considerar el uso de certificados tributarios.
- El Ministerio de Economía debe realizar un examen cuidadoso del cumplimiento del mecanismo del 6% duty drawback frente a los compromisos del país en la OMC, concretizando y programando las reducciones necesarias en el nivel de subsidio.
- Es importante continuar el proceso de modernización y desarrollo agropecuario, asegurando la tenencia de la tierra, fomentando la formación de cooperativas para la compra de insumos y el mercado de productos, y mantener un ambiente macroeconómico sano, con políticas sectoriales apropiadas y consistentes.

Referencias

Arrigada Stuvén, Pedro, ed. *Marco Legal e Institucional para el Desarrollo de las Exportaciones No Tradicionales*. Panamá: Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1992.

Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). *Revista Trimestral*, varias ediciones.

Orellana Merlos, Carlos, "Necesidad de una Política Integral de Promoción de Exportaciones No-tradicionales," *Presencia*. Año V, No. 17, 1992, p. 102-107.

Núñez, Rubén D., y William Loehr, "El Salvador: Una Evaluación del Efecto sobre la Agricultura de los Recientes Cambios de Políticas," APAP II Informe Técnico No. 135, Abt Associates Inc., para el Proyecto de Análisis de las Políticas Agrícolas, Fase II (APAP II), contrato de la AID No. DAN-4084-Z-00-8034-00, diciembre 1991.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, Oficina Sectorial de Planificación Agrícola (MAG/OSPA), "XII Evaluación del Proceso de la Reforma Agraria," División de Seguimiento y Evaluación, diciembre 1993.

Salazar Xirinachs, José Manuel, "El Papel de los Incentivos en el Fomento de la Competitividad y en el Logro de una Inserción Internacional de Alta Calidad," en *Apertura Externa y Competitividad*, Leiner Vargas, ed. Heredia, Costa Rica: EFUNA, 1994, pp. 55-88.

Segovia, Alexander, y William Pleitez, "Política de Promoción de Exportaciones No-tradicionales de El Salvador a Terceros Mercados en la Década de los Ochenta," *Cuadernos de Investigación*. Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas, Dirección de Investigaciones Económicas y Sociales, Año II, No. 4, septiembre 1990.

Vanegas, Manuel, Mark D. Wenner, y Amy Angel, "Políticas para el Comercio y las Inversiones Agrícolas en El Salvador: Evaluación y Recomendaciones, 1970-1993," APAP II Informe Técnico No. 135, Abt Associates Inc., para el Proyecto de Análisis de las Políticas Agrícolas, Fase II (APAP II), contrato de la AID No. DAN-4084-Z-00-8034-00, septiembre 1993.