Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/SEM.7/R.4
3 de marzo de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Reunión de Funcionarios Responsables del
Comercio Exterior de América Latina

Santiago de Chile, 10 al 12 de marzo de 1983

NOTAS SOBRE LOS REGIMENES DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES *

*/ Estas notas fueron preparadas por el Proyecto de Promoción de Exportaciones de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL para la Reunión de Funcionarios Responsables del Comercio Exterior de América Latina, en calidad de documento de referencia.

83-3-274

SISTEMAS DE PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES

En este documento se presenta un recuento breve de los sistemas de promoción de las exportaciones que se aplican en los países miembros de la ALADI, a fin de que su conocimiento ayude a dilucidar los planteamientos relativos a considerar los apoyos a las exportaciones no tradicionales como subsidios que causan perjuicios a la actividad nacional de los países receptores de las exportaciones promocionadas. Como se sabe, la posición de tratar como subsidios a los apoyos requeridos para iniciar y fortalecer el proceso de exportación de manufacturas, ha cobrado especial importancia en el último tiempo. En tal posición se dejan de lado consideraciones relativas a la compensación de las ineficiencias existentes en las economías menos desarrolladas, propias del estado del sistema económico de ellas, las que se acumulan, influyendo negativamente en la competitividad de los bienes a exportar, generalmente manufacturas y semimanufacturas.

El planteamiento referido a la creación de ventajas comparativas dinámicas en los bienes industrializados, que para el caso latinoamericano tiene plena validez empírica a juzgar por la estructura de las exportaciones de manufacturas que ha alcanzado la región, constituye una argumentación válida, comprobable en el caso de las manufacturas de cuero, de los textiles, de varias ramas de la metalmecánica, de los productos químicos y de otros rubros cuya complejidad de producción es fácil de visualizar.

América Latina ha ido ganando competitividad con algunos bienes industriales en los mercados internacionales, apoyados por instrumentos y mecanismos de promoción de exportaciones establecidos, en general, para los rubros no tradicionales, especialmente para las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas.

Con todo, algunos países latinoamericanos han adoptado posiciones restrictivas como reacción a ciertos sistemas de promoción de exportaciones establecidos en la región, aduciendo la consideración de subsidios que perjudican a sus producciones nacionales. Se corre el riesgo con ello de reacciones por parte de los países que ven limitadas sus exportaciones, de suerte que las conductas restrictivas pueden aparecer en el esquema de la integración regional perturbando la marcha del proceso.

/Es necesario

Es necesario revisar tales posiciones y aclarar la utilización de instrumentos de apoyo a las exportaciones que podrían ser considerados elementos de subsidios a las exportaciones.

A continuación se presentan, en forma resumida, algunas características de los sistemas de promoción de exportaciones.

1. La mayoría de los países miembros de la ALADI disponen de un marco institucional de promoción de exportaciones que cuenta con organismos públicos especializados en la promoción de exportaciones.

En algunos casos se trata de centros o de institutos autónomos relacionados con los Ministerios de Economía de los países, encargados de la aplicación de los instrumentos de la promoción de las exportaciones, así como de la ejecución de tareas y actividades que los complementan.

En otros, las actividades son más bien promocionales del tipo de la divulgación de información comercial sin disponer del manejo directo de otros mecanismos de promoción, cuyas decisiones están radicadas en distintas entidades del sector público.

Junto a estas entidades participan también, activamente, otras instituciones que mantienen tutela sobre campos relacionados con el fomento de las exportaciones, básicamente Ministerio de Hacienda, de Relaciones Exteriores, Banco Central y, en otras oportunidades, ministerios sectoriales, como los de Agricultura, Minería, Transporte.

2. Los mecanismos de estímulos a las exportaciones más frecuentemente utilizados corresponden a los incentivos fiscales y tributarios que se aplican en casi todos los países miembros de la ALADI.

Generalmente se trata de reembolsos que corresponden a la devolución de impuestos internos pagados por el exportador en el mercado interno y a variadas exenciones tributarias las que, como regla general, eximen del impuesto al valor agregado, del de timbres y estampillas, y de otros que gravan actos que conducen a la exportación.

Para proceder a la devolución de impuestos internos, incluyendo en algunos casos a las contribuciones de la previsión o de la seguridad social, se utilizan modalidades del tipo de entrega de certificados de abono tributario o certificados de exportación que en definitiva se utilizan para el pago de tributos, introduciéndoles la flexibilidad necesaria mediante su fácil transferencia a través del endoso.

/Tales certificados

Tales certificados se entregan previa comprobación de la exportación al momento del reintegro de las divisas, sobre la base de aplicar coeficientes de devolución de impuestos previamente establecidos por un decreto correspondiente que la ley de promoción de exportaciones contempla en sus disposiciones.

Los niveles de tales coeficientes han conducido a la discusión en cuanto al subsidio contenido en la devolución de los impuestos. Algunos países de la región han elevado bastante los porcentajes de devolución de impuestos para bienes de exportación alcanzando niveles del orden del 50%, lo que unido a políticas cambiarias que mantienen la paridad real de las divisas, configuran estados de subsidios que han dado lugar a reclamos al respecto.

La relación entre el tipo de cambio, objeto del manejo de la política cambiaria, y los apoyos a la exportación, por distintas vías, fiscal, financiera, u otra, posibilitan determinar las reales situaciones de subsidio o de compensación para la exportación.

3. También los países utilizan en sus sistemas de promoción de exportaciones, incentivos relacionados al campo del comercio exterior, como el tipo de cambio al que se hizo referencia y aquéllos de corte arancelario. Entre estos últimos se destacan los regímenes de admisión temporal o temporaria que se emplean en todos los países miembros de la ALADI.

Se trata de un mecanismo promocional que permite el ingreso al país de casi cualquier elemento, sin pago de los derechos de aduana, a condición que se incorpore al producto de exportación. En algunos países este instrumento se ha sofisticado alcanzando a la elaboración y transformación del elemento importado sin pago de los aranceles siempre que se utilice en su totalidad en el bien exportado; o bien, permitiendo la sustitución de elementos ya nacionalizados trayendo, posteriormente, en su reemplazo, sin la cancelación de los derechos, aquellos elementos utilizados en la mercancía exportada.

Otro mecanismo utilizado que devuelve el monto de los derechos aduaneros o de los aranceles pagados es el denominado "draw-back", instrumento que una gran parte de los países miembros de la ALADI contempla en sus regímenes de promoción de exportaciones. En este caso, los exportadores pagan los derechos aduaneros que gravan la materia prima y otros elementos incorporados al producto de exportación los que le son devueltos bajo ciertas condiciones después de haber sido realizada la exportación.

/En general,

En general, estos instrumentos promocionales son aceptados como parte de los regímenes de fomento a la exportación y plantean menos dificultades que otros para ser considerados como elementos de subsidios.

4. La mayoría de los países miembros de la ALADI dispone de sistemas de financiamiento y seguro de crédito a la exportación como mecanismos promocionales para fomentar sus exportaciones de manufacturas.

A este respecto, cabe señalar que la región muestra un avance importante en la materia, tendencia explicable ya que ha venido incorporando progresivamente a sus exportaciones la de productos industrializados con un creciente grado de elaboración; ello exige de mecanismos adecuados de financiamiento de las exportaciones por las condiciones de ventas a plazo exigidas en los mercados internacionales para la comercialización de estos bienes. A medida que los países exportan manufacturas con mayor elaboración, el pago de tales exportaciones se efectúa a plazos más largos, lo que exige paralelamente un financiamiento de plazos más amplios para el exportador. Se genera, así, el requerimiento de contar con un sistema de seguro de crédito para precaver de las contingencias derivadas de estas ventas con pago diferido, cuyos plazos, que alcanzan a varios años, entrañan situaciones de riesgos a nivel de país y de importador respecto del cumplimiento de los pagos.

Si bien la mayoría de los países miembros de la ALADI dispone del mecanismo de financiación de exportaciones y una gran parte de ellos cuenta con sistemas de seguro de crédito a la exportación, las modalidades, condiciones y exigencias de los préstamos para apoyo a las exportaciones resultan ser distintas. En algunos países se actúa con gran liberalidad y el apoyo otorgado se manifiesta en las condiciones financieras de los créditos, en especial, en los niveles de las tasas de interés de estos financiamientos. Esta es la principal condición que refleja el grado promocional del mecanismo.

A este respecto, se plantea una discusión en cuanto al costo real del dinero y al concedido por la vía promocional a tasa preferencial, ya que normente esas operaciones se efectúan a tasas más reducidas que las predominantes en el sistema económico. Por otra parte, esa discusión involucra también lo que ocurre en los países industrializados ya que en la mayoría de ellos los mecanismos de financiamiento de exportaciones funcionan con condiciones preferenciales y, por lo tanto, los países latinoamericanos no pueden

/sino mantener

sino mantener condiciones promocionales al menos similares a las de los centros para evitar ser desplazados de mercados en los cuales las exportaciones de ambas regiones compiten.

Con respecto a las modalidades de los créditos, puede señalarse que casi todos los países de América Latina disponen de las tradicionales líneas de crédito de preembarque y de postembarque. Algunos sistemas consideran la financiación FOB de las exportaciones, en tanto que en otros se financia el valor CIF cuando la exportación se efectúa con seguro y flete de medios de transporte nacionales.

Por otro lado, ciertos países han establecido líneas de crédito para financiar la adquisición de activos para la producción de exportación o para el financiamiento de servicios técnicos o de proyectos que impliquen exportación de servicios técnicos. En general, los plazos de estos créditos están adecuados a las exigencias de los mercados internacionales.

En cuanto al seguro de crédito a la exportación, un número importante de los países miembros de la ALADI dispone de este instrumento promocional. En casi todos ellos se cubren los riesgos extraordinarios (políticos y catastróficos), a cargo del Estado, y los comerciales, a cargo del sector privado.

Con respecto a los organismos aseguradores del crédito a la exportación, los países exhiben una amplia gama de variedades. En un caso la entidad aseguradora es pública; en otros, actúa un organismo público y una entidad privada para ambos tipos de seguro, el extraordinario y el comercial; en otros casos, la institución privada asegura directamente el riesgo comercial y el extraordinario lo asegura por cuenta del Estado. Las variaciones en las primas pagadas pueden llegar a constituir un elemento promocional de importancia para apoyar las exportaciones en casos de apertura de nuevos mercados o de transacciones con nuevos clientes.

5. Los regímenes de promoción de exportaciones incluyen, en distintas oportunidades, incentivos sectoriales específicos, como ser, tarifas más baratas de energía eléctrica en el caso de la producción para la exportación, o fletes de transporte más reducidos para fomentar la colocación de ciertos productos en los mercados externos. En los países miembros de la ALADI se aplican tarifas promocionales en el transporte aéreo y marítimo para ciertos productos y mercados.

/También ciertos

También ciertos esquemas de fomento a las exportaciones contemplan estímulos específicos para la promoción de exportaciones de determinadas actividades económicas sectoriales.

6. Algunos de los sistemas de promoción de las exportaciones consideran tratamientos especiales para consorcios de exportación, cooperativas, sociedades de comercialización internacional y otras organizaciones de exportación conjunta. Para ello, existen disposiciones y normas legales que favorecen la formación de este tipo de empresas que han experimentado un gran desarrollo en el campo del comercio internacional, ya que presentan variadas ventajas para la comercialización de los productos de exportación. Así en ciertos países la legislación de promoción de exportaciones les concede incentivos adicionales en materia de financiamiento o de beneficios tributarios.

Resulta de interés anotar que este tipo de organización empresarial, en que se juntan exportadores y/o productores, permite abordar en mejor forma los mercados externos, por las economías de escala que trae consigo además de la más solida posición negociadora que resulta de la comercialización conjunta.

Desde el punto de vista regional, este es un campo que brinda enormes posibilidades para robustecer el proceso de exportación de manufacturas de modo que es conveniente apoyar la formación de sociedades multinacionales de comercialización, con capitales, recursos humanos y tecnología de la región.

7. Casi todos los países miembros de la ALADI disponen de incentivos organizativos para llevar a cabo actividades de promoción de exportaciones como ser apoyos para la organización de misiones comerciales, para la concurrencia a ferias y exposiciones internacionales y otros de asesoría al exportador. Prácticamente todos los regímenes consideran los servicios gratuitos de información comercial o de investigación de mercados, como asimismo respecto de la divulgación de la oferta exportable de los agentes económicos exportadores.

En general, estos apoyos están a cargo de la entidad especializada de promoción de exportaciones, la cual aprovecha los contactos y relaciones del país con el exterior para procurar la información comercial requerida o para entregar aquella que contribuye a los negocios de exportación.

/En ciertos

En ciertos casos, la asistencia a ferias y exposiciones internacionales es de cargo de la entidad de promoción como asimismo los gastos de misiones comerciales efectuadas a países cuyos mercados brindan nuevas posibilidades para la exportación. Ello constituye un beneficio directo para el sector exportador.

Por último, algunas entidades de promoción de exportaciones cuentan con oficinas en el exterior lo que ayuda a los contactos del sector exportador y a la recopilación de antecedentes e informaciones comerciales.