
Hacia una Ley de Incentivos a las Exportaciones

Por: Ing. Horacio Alvarez

Ing. Horacio Rafael Alvarez Mueses

Educación: Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (Ingeniería Industrial, Cum Laude, 1975); Universidad Autónoma de Santo Domingo (Ingeniería Química, Cum Laude, 1980); Fundación Getulio Vargas –Brasil- (Maestría en Mercadeo Internacional, 1981); Instituto Centroamericano de Administración de Empresas –INCAE- (Maestría en Administración de Negocios, 1985).

Experiencia: Director Ejecutivo de la Asociación Dominicana de Exportadores, Inc. (ADOEXPO); Consultor en Zonas Francas y Comercio Exterior de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), Washington D.C., E.U.A. y del Centro Interamericano de Comercialización (CICOM); Vicepresidente Ejecutivo de Trade Service, S.A.; Asesor Técnico y Textil del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE); Asesor Técnico de la Secretaría de Estado de Industria y Comercio; Asesor de Proyectos de Empresas Pro-Desarrollo, S.A. (PRODESA); Asesor Técnico de las zonas francas de San Pedro de Macorís y de Villa Mella; Director de Proyectos de Consultorías Agropecuarias, S.A. (AGROHORTI); Director Ejecutivo de las siguientes empresas: Zona Franca San Isidro, Banco Nacional de Crédito (BANCREDITO) y del Consorcio Nacional de Exportación (CONAEXPORT); Gerente Técnico de Johnson Wax; Jefe de la División Industrial y de Promoción del Centro Dominicano de Promoción de las Exportaciones (CEDPOEX); Químico, Senior Químico y Gerente Técnico de Colgate-Palmolive, Inc; Profesor de “Comercio Internacional I, II y III” de Post-Grados y Maestrías de la Universidad APEC (actual); Catedrático Universitario y Facilitador de Cursos Especializados para el sector privado durante diez años.

Idiomas: Español, inglés y francés.

Hacia una Ley de Incentivos a la Exportaciones.

SUMARIO EJECUTIVO ANTEPROYECTO DE LEY DE REACTIVACION DE LAS EXPORTACIONES

OBJETIVOS:

Básicamente, el Anteproyecto busca fortalecer la capacidad exportadora, aumentar el valor agregado nacional, neutralizar el sesgo “anti-exportador” bajo el criterio de evitar por todos los medios exportar impuestos y, al mismo tiempo, lograr al máximo posible la simplificación burocrática del proceso de exportación. Así como también procurar que la aplicación y recibimiento de las compensaciones a los exportadores sean de carácter automático, con fines de garantizar la confiabilidad del sistema.

INSTRUMENTOS:

I.

- a) Reintegro de los Derechos y Gravámenes Arancelarios
- b) Régimen de Admisión Temporal
- c) Compensación Simplificada de Gravámenes

II.

Reembolso del ITBIS pagado por los exportadores en sus compras de materias primas y bienes intermedios, envases y embalajes adquiridos en el mercado local e incorporados a bienes destinados a ser comercializados hacia el exterior. Los productores locales también podrán beneficiarse de la presente Ley.

(a) El Mecanismo de Reintegro. Se establece el reintegro de los derechos y gravámenes arancelarios pagados sobre materias primas, bienes intermedios, partes o piezas importadas por el propio exportador o por terceros (indirectos), cuando los mismos hubieran sido incorporados a bienes de exportación o en el caso de aquellos productos que sean retornados al exterior en el mismo estado en que ingresaron al territorio aduanero dominicano. Contempla la creación de una cuenta especial en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos mediante la cual, la Secretaría de Estado de Finanzas emitirá un cheque y/o bono correspondiente al reintegro solicitado, el cual será intransferible.

(b) El Régimen de Admisión Temporal. Consiste en la entrada de materias primas y/o mercancías en procesos, envases y embalajes, a territorio aduanero dominicano, con suspensión de los derechos e impuestos de importación, las cuales proceden del exterior o de las Zonas Francas de Exportación, para ser

reexportadas en un plazo no mayor de seis (6) meses, luego de haber sido incorporadas a un producto mediante un proceso de transformación, ensamblaje o elaboración.

Podrían acogerse a estos beneficios todos los productos, excepto el azúcar y los minerales.

Los exportadores a utilizar el Régimen de Admisión Temporal deberían presentar, ante la Secretaría de Finanzas (Dirección General de Aduanas) una fianza bancaria o de una compañía aseguradora que cubra el monto total de los derechos e impuestos aduaneros que podrían derivarse de su importación total.

(c) **Compensación Simplificada de Gravámenes.** Las personas naturales o jurídicas de las empresas exportadoras de bienes, tendrán derecho a una devolución no mayor de 3% del valor libre a bordo o valor FOB de los productos exportados, como compensación a los derechos arancelarios pagados previamente, así como de aquellos impuestos indirectos generados por la propia actividad exportadora. A tal efecto, se crea el Certificado de Compensación Tributaria, expresado en moneda nacional, libremente negociable, no computable como ingreso sujeto a pago del Impuesto sobre la Renta, y con una vigencia no mayor de seis (6) meses, a partir de su fecha de emisión.

Gozarán de los beneficios de Compensación Tributaria todos los bienes de exportación, a excepción de: azúcar y sus derivados; café verde, tabaco en rama, cacao crudo en grano, minerales no procesados ni transformados.

Nota 1: Los Certificados de Compensación Tributaria podrán ser utilizados por el beneficiario para el pago de impuestos nacionales o redención de cualquier deuda o compromiso frente al Estado, por lo cual deberán ser aceptados por todas las oficinas recaudadoras del gobierno.

Los interesados en obtener los Certificados de Compensación Tributaria deberán presentar una solicitud al CEDOPEX, en un formulario preparado al efecto.

CEDOPEX expedirá el Certificado de Compensación correspondiente, luego de verificar la autenticidad de los documentos de exportación, para lo cual dispone de un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la presentación de la solicitud.

Nota 2: El exportador solamente deberá seleccionar uno de los tres mecanismos contemplados en el Instrumento I, según la naturaleza y conveniencia de su proceso productivo.

Es importante destacar que la base de sustentación fundamental del Anteproyecto es que "Para exportar hay que ser competitivos, y para serlo, no se puede exportar impuestos de ningún tipo (Aranceles, ITBIS, ISR u otros); pero tampoco costos artificiales de origen diverso (Ej.: costos de la energía eléctrica, dinero, infraestructuras deficientes y demoras burocráticas).

El Anteproyecto de Exportaciones debe procurar, por todos los medios, contar con instrumentos o mecanismos confiables, de fácil y sencilla aplicación, con fines de que la actividad productiva exportadora cuente con reglas de juego claras y transparentes, y funcionales con características de permanencia en el tiem-

po, pues es la única forma de garantizar un flujo atractivo y significativo de inversiones. Pues, es preciso señalar que la exportación generalmente es un negocio de mediano y largo plazo, cuyos montos invertidos consisten en cuantiosas sumas de dinero en dólares. Por consiguiente, ningún inversionista, ni extranjero ni local, va a invertir su dinero en un país sin un marco regulatorio legal, cuyas disposiciones y lineamientos sean respetados y administrados apropiadamente.

Es conveniente indicar que el presente Anteproyecto, aspira a:

- Eliminar la discrecionalidad administrativa, como forma de ofrecer normas objetivas no sujetas a interpretación.
- Ofrecer un régimen global para todas las exportaciones de bienes que no sea discriminatorio, ni selectivo, ni excluyente, bajo el criterio de que el país requiere por igual las divisas generadas por todo tipo de bienes, sean tradicionales o no-tradicionales. Esto es un factor de avance, pues la Ley No.69 sólo contempla las exportaciones de productos no-tradicionales.
- Garantizar el cumplimiento del compromiso fiscal a través de la apertura de fianzas emitidas por instituciones bancarias o de seguros de primer orden.
- Reducir la necesidad de controles administrativos, mediante la simplificación de procedimientos que hagan innecesarias medidas tales como, por ejemplo, las auditorías de inventarios u otros.
- Promover y estimular la generación del valor agregado nacional, pues, en la medida que el producto exportado incluya mayor porcentaje de materias primas y materiales nacionales, mayor será el porcentaje de compensación que recibirán las empresas exportadoras.

Obviamente, también este Anteproyecto de Ley de Exportaciones deberá ser complementado con otros instrumentos que podrían ser aplicados por la vía administrativa, tales como:

- Implementación del sistema de “Ventanilla Unica”.
- Programa Especial de Financiamiento para las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (Fondo de Garantía).
- Mejoramiento del mecanismo post-embarque y aplicación de crédito de pre-embarque.
- Tasa de 0-3% para la importación de equipos y maquinarias para todos los sectores productivos.
- Aplicación del esquema de “Seguro de Crédito para la Exportación”
- Creación de los consorcios de exportación.
- Liberalización Cambiaria.
- Programa adecuado de diversificación de productos y mercados dentro de un *Plan Nacional de Desarrollo*, orientado hacia las exportaciones como prioridad básica.

- **Reconversión de CEDOPEX en un Instituto de Comercio Exterior**, concomitantemente con una redefinición del rol que deben jugar las Oficinas Comerciales en el exterior, Consulados y Embajadas, con fines de lograr un apropiado y significativo flujo de difusión de ofertas y captación de demandas, desde y hacia República Dominicana, en coordinación con un esquema de estímulo a la inversión conjunta hacia el país, en las áreas no sólo de bienes, sino también de servicios (Z.F.) y turismo.

Nota: La Oficina de Promoción de Inversión Extranjera (OPI) deberá jugar un relevante papel dentro de este esquema.

Ahora bien, es oportuno resaltar que este marco legal per-se no es suficiente para garantizar un relevante crecimiento y desarrollo de las exportaciones. En este sentido, será necesario que, definitivamente, sean completadas las reformas económicas estructurales iniciadas hace alrededor de cinco años. Nos referimos a:

1) Reformas Básicas para el Desarrollo de los Sectores Productivos

Las reformas del Estado y de la Justicia para modernizar la administración pública, por eso la reciente aprobación de la Ley de Privatización de las Empresas Públicas es un buen paso de avance, pues los gobiernos tienen que cambiar la mentalidad y modernizar sus instituciones. Por consiguiente, la privatización de las empresas estatales, quebradas en su mayoría, es un proceso que no puede esperar más. Asimismo, debe existir un cambio de actitud dirigido a lograr una reducción significativa del aparato estatal, simplificando al máximo posible la burocracia, que más bien frena la iniciativa privada, cuando lo correcto y necesario es contar con instituciones altamente tecnificadas y eficientes. También debemos contar con políticas de estabilidad macroeconómica sanas en el campo fiscal y monetario. Sin embargo, la estabilidad, aunque es muy necesaria, por sí sola no basta. Se requieren adicionalmente políticas sectoriales más profundas a nivel de las empresas. Es decir, políticas que sean más eficientes y pragmáticas, que ayuden real y efectivamente al sector productivo exportador.

En definitiva, nuestro país deberá contar con las legislaciones pendientes siguientes:

Ley General de Energía, Código Monetario y Financiero, Reglamento del Código Tributario, Ley General de Aduanas y de Aranceles, una nueva Ley de Fomento a las Exportaciones, una Ley de Mercados Captales y la creación de un Sistema de Fondo de Garantía para que las micros, pequeñas y medianas empresas tengan acceso al crédito a tasas de financiamiento competitivas con las prevalecientes en la Banca Internacional.

Otro factor de vital importancia es que debemos estar plenamente conscientes de que ya todos los planes y/o programas de apoyo y beneficios privilegiados desaparecieron en el ámbito internacional. Por consiguiente, debemos pensar que de ahora en adelante todo será en base al criterio de reciprocidad e intercambio, o sea, lo que vamos a recibir estará en función y equivalencia de lo que vamos a dar. En ese sentido, los países, por tanto, tienen que prepararse y traba-

jar ardua e inteligentemente para insertarse apropiadamente a este entorno de las corrientes económicas, actualmente prevalecientes a nivel mundial, como son la apertura, el libre comercio y la globalización. Así como también para abocarnos a la integración regional a los bloques económicos y comerciales. Esta situación se aplica directamente al caso de la República Dominicana, para lo cual es indispensable tomar en cuenta las reformas estructurales que hemos mencionado y la modernización del aparato productivo, con fines de evitar convertirnos en meros importadores con permanente déficit de la balanza comercial, como hasta ahora hemos tenido. Así podemos mencionar que en el año 1996, nuestras exportaciones de bienes fueron apenas de US\$773 millones, y en cambio, las importaciones alcanzaron un valor máximo de US\$3,217 millones, lo cual produjo un déficit de US\$2,444 millones, el cual resultó el mayor de nuestro país de los últimos años. Por tanto, si queremos avanzar, es indispensable resolver y/o mejorar este fuerte desequilibrio de nuestra balanza comercial.

Adicionalmente, deben ser ejecutadas, a Corto Plazo, las acciones siguientes:

a) Simplificar a la mínima expresión el procedimiento burocrático de exportación, así como su costo operacional.

b) Disminuir sustancialmente la elevada ineficiencia y alto costo del servicio de energía eléctrica.

c) Controlar los altos precios de los combustibles y lubricantes.

d) Establecimiento de un fondo de garantía, para permitir el acceso al crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas, a tasas de financiamiento similares a las predominantes en la Banca Internacional. Pues, los exportadores dominicanos generalmente están obligados a tomar financiamiento a tasas de intereses tres o cuatro veces mayores que sus competidores del exterior.

e) Evitar los continuos incrementos en los costos de los fletes marítimos y aéreos, que imposibilitan la competitividad de nuestros exportadores con sus similares de la región en los mercados internacionales.

f) Realizar una adecuada reestructuración de los puertos y aeropuertos, así como también contar con las facilidades de infraestructura para la exportación, tales como: Terminales de Refrigeración, Cámaras de Fumigación, Centro de Acopio u otros.

g) Reducir los altos niveles arancelarios a los equipos y maquinarias, para todos los sectores productivos.

Por otro lado, será también indispensable contar con un apropiado Programa de Promoción de Exportaciones.

Definitivamente, cualquiera que sea la naturaleza de un programa de Promoción de Exportaciones, para que sea idóneo y funcional, y por ende, llenar las expectativas, deberá incluir, indefectiblemente, los aspectos siguientes:

a) **Diagnóstico de la Oferta Exportable y Demanda Exterior**

Esta actividad reviste una importancia crucial, pues en función de este estudio, es que estaremos en condiciones de establecer un objetivo programa de promoción, sustentado sobre la base de calidad y tipo de los productos a exportar.

tar, uniformidad, cantidades disponibles y potencial de crecimiento. Tomando en consideración la capacidad instalada y útil de los rubros seleccionados mediante los resultados del diagnóstico de la oferta exportable, así como de las informaciones obtenidas del estudio de la demanda de los mercados del exterior, estaremos en capacidad de proceder al diseño y ejecución de una apropiada estrategia de penetración de los Mercados Internacionales, estableciendo prioridades por sectores y rubros de productos, basando el criterio de selección en aquéllos que tengan mayores ventajas comparativas y competitivas, y obviamente, incluyendo los productos con mayores demandas del exterior.

La Promoción de Exportaciones propiamente dicha deberá incluir:

b) Calendario de participación y organización de ferias y exposiciones locales e internacionales.

c) Organización de Misiones Comerciales, desde y hacia la República Dominicana.

Asimismo, como el interés específico es crear las bases para la futura integración de la República Dominicana a los bloques de comercio, tales como CARICOM y Centroamérica, será conveniente efectuar paralelamente las actividades siguientes:

- Realización de estudios de productos con potencial de exportación hacia el Mercado Común del Caribe (CARICOM) y/o al Mercado Común Centroamericano (M.C.C.A).

- Ejecución de seminarios, talleres, coloquios, paneles, conferencias u otros orientados y dirigidos a crear conciencia de la importancia y trascendencia, así como las ventajas comparativas que tendría la República Dominicana al pertenecer a uno de los bloques regionales de integración.

- Planificar la organización de Misiones y Delegaciones Comerciales Empresariales/Gubernamentales hacia los principales países del CARICOM y Centroamérica, con fines de lograr un incremento significativo en el intercambio comercial con cada uno de esos países, lo cual servirá de catalizador para facilitar y viabilizar, en un futuro cercano, nuestros planes de integración a nivel multilateral con los referidos bloques a los cuales pretendemos integrarnos.

En ese sentido, consideramos pertinente destacar que el éxito que podamos alcanzar en nuestros planes de integración va a depender mucho de la celeridad y seguimiento cabal inmediato que demos a las acciones que hemos mencionado, aunque reconocemos que real y efectivamente estamos transitando en el camino correcto. En este sentido, podemos mencionar que el día 25 del pasado mes de julio, la República Dominicana participó con muy buenos resultados en la primera ronda de negociaciones celebrada en Jamaica, con miras a lograr la firma de un Acuerdo entre CARICOM-República Dominicana para finales de noviembre del presente año.

Es preciso señalar, como aspecto positivo, que el presente Anteproyecto de Ley ha sido logrado como resultado del consenso del sector gubernamental, representado por el Centro Dominicano de Exportaciones (CEDOPEX) y del Sector Privado, mediante la representación de la Asociación Dominicana de

Exportadores, Inc. (ADOEXPO). Razón por la cual consideramos de vital importancia que el referido Anteproyecto sea enviado al Congreso cuanto antes, pues entendemos que podría lograrse que sea aprobado en un breve período de tiempo por nuestros legisladores. Por consiguiente, contar con un marco legal adecuado con reglas de juego claras y con características de permanencia es un factor clave para crear las condiciones de inversión y reactivación del aparato productivo nacional exportador.

Antes de proceder a establecer las conclusiones de esta exposición, es oportuno recordar que en los tiempos que hemos tenido mayor abundancia en el mercado local de productos, tales como frutos y vegetales (piña, melones, naranjas, tomates, plátanos, yautías u otros), ha sido precisamente en los años que existía un gran número de proyectos de estos rubros para la exportación, pues por los rigurosos requisitos y especificaciones de calidad exigidos en los mercados internacionales, no todos los productos califican para la exportación, lo cual no significa que éstos sean de mala calidad. Ej.: el caso de la piña.

Esta gran abundancia de productos causa una significativa disminución de sus precios y, por ende, permite un fácil acceso a la población dominicana, la cual, al mismo tiempo, se beneficia de una relevante reducción de la canasta familiar, pues los productos de referencia constituyen un alto porcentaje de la base de alimentación de nuestros ciudadanos.

Aunque, lamentablemente, desde el año 1989 hasta ahora, prácticamente la mayoría de estos proyectos mencionados han desaparecido. Ejemplos: frutos, vegetales, flores, etc.

Finalmente, podemos establecer las conclusiones siguientes:

1) Para la República Dominicana estar en condiciones de poder producir y exportar, será indispensable contar con las reformas del Estado y de la Justicia para modernizar las instituciones y la administración pública.

2) Se debe disponer de una Ley de Fomento a las Exportaciones, idónea, expedita y funcional, complementada con un apropiado programa de promoción de exportaciones (ferias, exposiciones y misiones comerciales). Aunque, previamente se deberá tener un diagnóstico de la oferta exportable y de la demanda exterior, porque de lo contrario, cómo vamos a saber qué producir, su calidad y uniformidad, así como cantidades a exportar.

3) Lograr la aprobación de las conocidas reformas estructurales, tales como la Ley General de Energía, Ley General de Aduanas, la modificación de los Aranceles que gravan las materias primas y las maquinarias y/o equipos con fines de que nuestros sectores productivos (Agropecuarios e Industriales) puedan competir en igualdad de condiciones, tanto en el mercado local como en los mercados internacionales; contar con el Código Monetario y Financiero u otros.

4) Eliminar esa larga cadena de ineficiencias que hemos mencionado, impuestos e incongruencias que afectan la competitividad del sector exportador como son: la elevada burocracia del proceso de exportación, la deficiencia y alto costo de la energía eléctrica, altas tasas de financiamiento y carencia de un fondo

de garantía, elevados costos de los fletes marítimos y aéreos, inexistencia de infraestructuras físicas en los puertos y aeropuertos, así como otras facilidades. En definitiva, debemos lograr eliminar lo que se llama el “Sesgo Antiexportador”.

5) Tal como lo hicieron Taiwán, Corea del Sur y otros países asiáticos, la República Dominicana debe establecer sus prioridades con relación a los sectores y actividades donde debemos concentrar nuestras acciones, energía, recursos humanos y financieros, a fin de que, tanto los inversionistas privados como el gobierno, sepan el papel que les corresponde, a fin de evitar disgregar las acciones y esfuerzos del país en proyectos infuncionales. Ejemplos: cancelas, productos apícolas, materiales de construcción, machetes, aceites esenciales, soldaduras metálicas u otros.

6) Hay que procurar, por todos los medios, que los sectores gubernamentales y privados se aboquen conjuntamente, para que nuestro país adopte un “Programa Nacional de Desarrollo”, basado en las exportaciones como prioridad nacional, sin necesidad de tener que demostrar que las mismas son cruciales para la reactivación de los sectores productivos, para la creación de fuentes de empleos y para la generación de divisas y riquezas, pues estos aportes a la economía son tan evidentes, y para nadie es un secreto que los países denominados como desarrollados lo han logrado gracias al crecimiento y fomento de sus exportaciones.

Muchas gracias...