



BASES PARA LA ELABORACION DE
UNA PROPUESTA PARA LA ARMO-
NIZACION DE LOS INCENTIVOS A
LAS EXPURTIACIONES

ALADI/SEC/dt 261
25 de junio de 1991

INTRODUCCION

En cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 22 (V) del Consejo de Ministros, teniendo en cuenta lo señalado en la Declaración de Caracas del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política "Grupo de Río" y la evaluación del proceso de integración realizada por el Comité de Representantes de conformidad con el literal "H" de la citada Declaración, la Secretaría General presenta a la consideración de los países miembros este documento con el objeto de contribuir a identificar las pautas y criterios que deberán regir las acciones de la Asociación orientadas hacia la armonización de los incentivos a las exportaciones aplicados en la región.

Los avances verificados en el proceso de integración durante el último bienio que, de consolidarse, estarían sentando las bases para acelerar el cumplimiento de los objetivos previstos en el Tratado de Montevideo 1980 hacen necesario comenzar a desarrollar las acciones conducentes a evitar la alteración de las condiciones de competencia que pudieran perturbar el intercambio comercial intrarregional.

La ejecución de esta primera tarea encaminada a armonizar los instrumentos de política comercial contemplada en el artículo 49 del Tratado, se verá reforzada y facilitada con la progresiva homogenización de las políticas económicas llevadas a la práctica en la casi totalidad de los países miembros orientadas a mejorar su inserción en el concierto económico internacional. De igual manera, y en el mismo sentido, contribuirán los compromisos internacionales contraídos también por la mayoría de los países.

El documento consta de tres secciones. La primera contiene un análisis de los incentivos y su vinculación con otros elementos de la política económica, especialmente, con la arancelaria y la cambiaria. Esta sección concluye con un breve análisis de la normativa internacional que rige la materia.

La segunda comprende un análisis detallado de los estímulos a las exportaciones aplicados en la región, para lo cual se sugiere consultar simultáneamente el documento "Incentivos a las exportaciones aplicados por los países miembros" (ALADI/SEC/dt 399 del 11 de marzo de 1991).

Finalmente, en la tercera sección se presentan algunas alternativas de acción que deberán ser el objeto de la discusión y de la eventual negociación previa a la elaboración del proyecto de resolución que, oportunamente, el Comité podría elevar a la consideración del Consejo o, alternativamente, considerar para su aprobación en forma directa.

I. LOS INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES Y SUS VINCULOS CON OTROS ELEMENTOS DE LA POLÍTICA ECONOMICA

1. Los países miembros han aplicado una variada gama de instrumentos orientados a estimular o incentivar sus exportaciones no tradicionales con el propósito de incrementar su capacidad competitiva internacional. En términos generales, con esos instrumentos han intentado alcanzar tres objetivos fundamentales:
 - a) Superar la incipiencia del proceso exportador;
 - b) Compensar otras políticas internas que en un momento dado puedan ser contradictorias con el desarrollo de las exportaciones; y
 - c) Atenuar los costos implícitos derivados del acceso a los mercados internacionales.
2. Para tales propósitos, conviene señalar algunos aspectos que necesariamente deben ser analizados para determinar las bases de una política comunitaria en este ámbito. Así, debe destacarse la íntima relación existente entre los incentivos a las exportaciones y otros instrumentos de la política económica que inciden directamente sobre el proceso exportador, particularmente, los relativos a las políticas arancelaria y cambiaria.
 - A. Los incentivos y la política arancelaria
3. Hasta fecha reciente, los aranceles aplicados en la región se caracterizaron por la utilización de altos niveles tarifarios y por una gran dispersión en cuanto a su estructura respondiendo, así, a una concepción netamente proteccionista, a través de la cual se estimulaba la sustitución indiscriminada de importaciones con un elevado nivel de ineficiencia e introduciendo un sesgo antiexportador en la economía.
4. Como consecuencia de ello, los países se vieron forzados a llevar a la práctica un conjunto de instrumentos de distinta naturaleza y de variados efectos, con el fin de compensar esas ineficiencias y acceder a los mercados internacionales en las condiciones de competitividad requeridas por los mismos.
5. No obstante los manifiestos cambios que se han podido apreciar en la instrumentación de la política arancelaria en la gran mayoría de los países miembros como se observa en el Cuadro no. 1, aún subsiste la aplicación de mecanismos que procuran estimular las exportaciones de los productos no tradicionales.

CUADRO No. 1

T A R I F A S (%)			
	Mínima	Máxima	Escala
ARGENTINA	0	35	0-11-22-35
BOLIVIA	5	10	
BRASIL	0	75	0-5-10-15 ... 75
COLUMBIA	0	50	0-2-5-10-15 ... 50
CHILE	0	15 (1)	
ECUADOR	5	50	5-10-15-20 ... 50
MEXICO	0	20	0-5-10-15-20
PARAGUAY	0	56.5	Diversificada
PERU	15	25	
URUGUAY	15	40	15-25-35-40
VENEZUELA	0	40	0-1-10-20-30-40

Fuente: Aranceles Nacionales vigentes al 18 de junio de 1991.

Elaboración: Departamento de Política Comercial.

(1) Actualmente el Ejecutivo ha sometido a la consideración del Congreso la modificación de la tarifa máxima que sería del 11%.

B. Los incentivos y la política cambiaria

6. El tema de los incentivos no puede ser desligado de las medidas cambiarias, puesto que si bien éstas no forman parte de los dispositivos orientados a estimular las exportaciones, el tipo de cambio tiene efectos directos sobre los precios de las mismas.
7. En efecto, el nivel del tipo de cambio que el exportador percibe se constituye en el principal instrumento que define la posibilidad de competir en los mercados externos. Sobre dicho tipo de cambio se agrega el beneficio valorado de cada uno de los incentivos para establecer su retribución por unidad de producto y contrastarla con el posible precio de venta en un determinado mercado.
8. En la práctica, para los agentes económicos la determinación de la tasa de cambio es la definición de mayor relevancia en cuanto a su competitividad internacional. De esta forma, si la tasa de cambio está por debajo del nivel de equilibrio, ella se constituye en un desincentivo y si, por el contrario, lo está en exceso, el tipo de cambio podría ser considerado como un incentivo.
9. En el análisis del nivel cambiario se incorpora la definición de la tasa de cambio actual y la futura como elemento esencial para que el exportador, actual o potencial, decida respecto no sólo de sus posibles inversiones sino también de los compromisos de ventas al exterior en el largo plazo.
10. Para países inmersos en procesos inflacionarios endémicos se agrega el problema de la determinación del nivel del

tipo de cambio real y su modalidad de ajuste en el tiempo, en especial, por la incidencia que tiene el accionar de las autoridades gubernamentales en el mercado cambiario, razón que justifica desde todo punto de vista la determinación a priori, por parte de esas autoridades, de un sistema devaluatorio con base en criterios preestablecidos o si, por el contrario, se mantendría un tipo de cambio con tendencia a la inamovilidad.

11. Por otra parte, el sistema de cambios múltiples brinda un panorama más favorable para el exportador. En estos casos, el beneficio del exportador dependerá no sólo de la tasa que perciba por sus ventas al exterior, sino también de aquella que pague por sus insumos importados y el efecto que las tasas tengan sobre los costos de los productos nacionales incorporados al bien exportado. Sin embargo, su instrumentación conlleva un conjunto de efectos colaterales que dificultan su administración.
12. De lo anteriormente planteado se desprende que las variaciones del tipo de cambio alteran los precios de los bienes. Cuando su nivel está por encima del de equilibrio tiene efectos similares a los de un incentivo a las exportaciones y cuando está por debajo, al de una aplicación de gravámenes a la exportación. En un sistema de cambios múltiples, ambos efectos se verifican simultáneamente.
13. Los cambios generalizados en las orientaciones de las políticas económicas de los países miembros, así como se pusieron de manifiesto en el instrumento arancelario, también se han hecho presentes en las políticas cambiarias y tal vez con mayor rigor, por lo menos, en lo que se refiere a las modalidades de alteración del tipo de cambio. Sin embargo, como se indicara en el párrafo 5 supra, todavía se continúa con la aplicación de incentivos a las exportaciones -aunque con enfoques más específicos y en un ámbito más restringido- lo cual pareciera contradecir los postulados globales de las políticas económicas actualmente en aplicación.
14. Tal situación se explica en buena medida cuando la tasa de cambio se encuentra por debajo del nivel de equilibrio al relacionarse su cotización, por ejemplo, con el índice de precios al consumidor lo cual, como ya se señalara en el párrafo 8 supra, se constituye en un factor desestimulante de las exportaciones. A título ilustrativo se presenta en el Cuadro no. 2 el índice real del dólar de los países miembros tomando como base el año 82.

CUADRO No. 2

INDICE REAL DEL DOLAR DE LOS PAISES MIEMBROS

1982 - 1990

Base: DIC. 1982 = 100

PAIS	DIC 82	DIC 83	DIC 84	DIC 85	DIC 86	DIC 87	DIC 88	DIC 89	DIC 90
ARG	100	87	83	85	71	75	57	40	25
BOL	100	60	47	100	73	76	69	72	68
BRA	100	138	145	145	135	134	122	90	38
COL	100	108	132	144	152	149	147	151	145
CHI	100	97	102	132	125	119	109	109	89
ECU	100	106	106	122	146	162	174	166	149
MEX	100	98	83	95	115	101	75	72	61
PAR	100	88	129	104	193	146	125	214	149
PER	100	100	111	119	73	69	67	23	25
URU	100	84	85	80	65	64	61	57	43
VEN	100	94	138	131	225	160	118	196	168

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1990 (Índice de precios al consumidor).
Fondo Monetario Internacional. Estadísticas Financieras Internacionales (Índice del tipo de cambio).

Elaboración: Depto. de Información y Estadística de la Secretaría General de la ALADI. Sector Estadística.

Nota: El índice real del dólar para diciembre de 1990 fue calculado deflactando el índice del tipo de cambio de octubre de 1990 por el índice de los precios del consumo de diciembre del mismo año.

15. En síntesis, la aplicación de los incentivos a las exportaciones no es ajena a la de otros de los instrumentos de la política económica que hasta llegan a determinar, en muchos casos, su monto y forma de valoración en función del impacto que causan sobre los precios finales de las ventas externas. Igualmente, y por relaciones ascendentes, ese impacto se verifica claramente en el comercio internacional por cuanto los incentivos inciden en la competitividad de un producto para acceder a los mercados internacionales.

C. Los incentivos en la normativa internacional

16. Las normas que rigen el comercio internacional, evidentemente, contemplan los efectos que los incentivos ocasionan sobre el volumen y el valor de las transacciones. En efecto, en el Artículo XVI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GAT) se establecen las pautas de carácter general que deben regir la aplicación de subvenciones y su relación con el comercio internacional. Específicamente, la Sección B de dicho Artículo contempla el reconocimiento de las consecuencias que acarrea la aplicación de subvenciones a las exportaciones. Complementariamente, esta materia ha sido objeto de un tratamiento especial mediante el Acuerdo Relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del GAT en el cual, entre otros aspectos,

se incorpora un tratamiento exclusivo para los países en desarrollo. (1)

17. Y es así como, que en el Artículo XIV de la Parte III se señala que "los signatarios reconocen que las subvenciones son parte integrante de los programas de desarrollo económico de los países en desarrollo", acordando sí que esas subvenciones no deben causar efectos negativos sobre el comercio mundial originado por el otorgamiento directo o indirecto, por parte de un gobierno o sus organismos públicos o mixtos, de estímulos, incentivos o primas de cualquier tipo a los productores, comercializadores o exportadores para fortalecer su posición competitiva internacional que lesionen los intereses del país importador. En este caso, la subvención, estímulo o incentivo a la exportación debe interpretarse como causante de perturbaciones comerciales.
18. Adicionalmente, el Acuerdo adoptado en el marco del GAIT, conocido comúnmente como "Código de Subsidios", comprende dos aspectos que se considera importante destacar. Así, por un lado, en el Código se prevé la aplicación de Derechos Compensatorios por parte de los países importadores a los exportadores cuando consideren afectado un sector de su producción nacional, una vez cumplidos los procedimientos establecidos respecto a la investigación del daño o lesión correspondiente a través de las causales previstas en el mismo Código.
19. Por otro lado, en el Código figura incorporado un anexo que enumera una "Lista Ilustrativa de Subvenciones a la Exportación" que se constituye en una importante fuente de material interpretativo para la identificación de aquellos incentivos que según como sean llevados a la práctica, se considera que afectan o no los intereses de un país importador. (2)
20. De igual manera, cabe destacar que el Código regula la aplicación de aquellas subvenciones distintas a los incentivos a las exportaciones orientadas a alcanzar aquellos objetivos políticos y económicos nacionales que contribuyan al desarrollo económico, señalando que su aplicación no debe ser fuente de perturbación del comercio mundial.

II. LOS INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES APLICADOS EN LOS PAISES MIEMBROS

21. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores relacionadas, en su orden, con aspectos internos y externos de la política comercial de los países miembros, así como las características que ha asumido el proceso de integración regional, es conveniente analizar las posibilidades de acometer una tarea orientada a armonizar la aplicación de los incentivos a las exportaciones en el ámbito del intercambio comercial intrarregional, de manera de dotar al mismo de una mayor transparencia contemplando, entre otros aspectos, algunas medidas orientadas a salvaguardar los intereses de los países

miembros que puedan ser afectados por la aplicación de estímulos que, eventualmente, alteren las condiciones de competencia en la región.

22. En general, por su ámbito de aplicación, los incentivos a las exportaciones se pueden agrupar en tres grandes grupos siendo ellos:

- a) Incentivos aduaneros;
- b) Incentivos fiscales; y
- c) Incentivos financieros.

23. También, en forma generalizada, de la misma manera se pueden agrupar los incentivos aplicados por los países miembros, sin perjuicio de reconocer también que han llevado a la práctica -y en algunos casos aislados mantienen su aplicación- otros tipos de incentivos de distinta naturaleza cuya incidencia sobre el proceso exportador ha sido marginal. (3)

24. Dentro de las agrupaciones antes señaladas, los países miembros han modificado en forma constante la valoración e intensidad de uso de cada uno de los mecanismos comprendidos en ellas de acuerdo a la evolución de sus economías y, más recientemente, en función de los compromisos adquiridos internacionalmente. En una primera instancia, ello pareció inhibir a los esquemas de integración al plantear abocarse a la tarea de adoptar una normativa común para regular la aplicación de los incentivos, situación que, en la actualidad, se considera totalmente superada, aunque debe destacarse que una dificultad esencial para avanzar en este campo podría radicar en la asincronía que ahora caracteriza la instrumentación de políticas económicas análogas en la gran mayoría de los países miembros.

25. No obstante esa primera restricción identificada y antes de señalar otros obstáculos que deberán salvarse para allanar el camino hacia los objetivos propuestos, es conveniente realizar un detallado análisis de los incentivos aplicados por los países considerando su impacto sobre el proceso exportador y, a la luz de la normativa internacional, los efectos que su aplicación acarrea sobre las condiciones de competencia.

A. Incentivos aduaneros

26. Se consideran como incentivos aduaneros a las exportaciones a los diversos regímenes previstos en la legislación aduanera que, desde el punto de vista impositivo, comportan franquicias aduaneras de carácter territorial o tributario. Esto significa que todos los mecanismos tienen por objeto reducir el costo de los productos exportables que contengan componentes de procedencia extranjera.

27. Los regímenes de mayor uso en la región son: la admisión temporal con perfeccionamiento activo, el depósito adua-

nero industrial, la devolución de impuestos a las importaciones (draw-back), la reposición de stocks o de materias primas, las zonas francas y la exportación temporal para perfeccionamiento pasivo. También pueden asociarse a este conjunto de incentivos, las franquicias a la importación de materias primas y de bienes de capital destinados a la producción de las mercaderías que se exportan, aunque no necesariamente se hallen comprendidos dentro de la legislación aduanera ya que su concesión depende de la política nacional de apoyo a los sectores productivos. (4)

28. Los incentivos consisten en procedimientos tales como la suspensión del pago de gravámenes a la importación de materias primas e insumos; la devolución de los gravámenes e impuestos satisfechos por la importación de dichos bienes; la reposición libre de gravámenes de las materias primas extranjeras empleadas en la fabricación de los productos que se exportan; y la reimportación, libre de gravámenes, de mercaderías que han sido exportadas temporalmente para su transformación en el extranjero. El ingreso de mercaderías a una zona franca industrial, así como el almacenamiento en depósitos particulares de carácter industrial, de mercaderías entradas al territorio aduanero sin el pago de los derechos de importación que les sean aplicables, con la finalidad de ser elaboradas o transformadas y posteriormente exportadas constituyen también incentivos aduaneros a la exportación.
29. Los resultados obtenidos por la aplicación de estos incentivos adquieren singular importancia en cuanto escapan del marco estrictamente técnico-aduanero para surtir efectos como verdaderos instrumentos de política comercial, estando vinculados directamente con la política económica general de los países. A la luz de la normativa internacional, el uso de estos mecanismos no ha sido considerado como causante de efectos perjudiciales para el comercio y la producción lo cual explica, en gran medida, que actualmente los países, en virtud de sus compromisos internacionales, se encuentren sustituyendo otros tipos de estímulos por los de carácter aduanero.

B. Incentivos fiscales

30. Están comprendidos en este concepto todas aquellas medidas que, por una parte, tienden a exonerar o devolver los impuestos internos directos o indirectos que gravan a la actividad productiva exportadora y, por la otra, a otorgar créditos fiscales o ayudas directas. Los incentivos de carácter fiscal más utilizados por los países miembros son:

- Exoneración y devolución de impuestos indirectos
- Exoneración y devolución de impuestos directos
- Crédito fiscal o ayudas directas

31. De estos instrumentos, la exoneración o devolución de impuestos internos indirectos que gravan a los productos de exportación y a sus insumos, sean nacionales o importados, no constituyen un subsidio como tal siempre y cuando el monto reintegrado o exonerado corresponda al nivel de los tributos efectivamente pagados. Este criterio es usualmente aceptado en la normativa internacional puesto que se aplica el principio de la tributación en el país origen de la exportación.
32. En cuanto a los mecanismos que permiten el reintegro o exoneración de impuestos directos (impuesto sobre la renta, por ejemplo) corresponderían a un subsidio directo pero de magnitud variable, ya que dependería del monto imponible obtenido por las empresas exportadoras. Estos instrumentos tienen una relación indirecta con las exportaciones, puesto que inciden sobre el resultado global de la empresa y no en forma directa sobre el precio de exportación.
33. Por su parte, los créditos fiscales o ayudas directas tienen por objeto devolver o compensar distintos impuestos, tasas y contribuciones que afectan a la actividad exportadora y son expresados en determinados porcentajes sobre el precio FUB de la mercadería exportada. En general, su determinación se ha realizado con base en el valor agregado nacional o, alternativamente, sobre la base de un porcentaje fijo establecido por la autoridad competente teniendo en cuenta la experiencia exportadora y la evolución del mercado internacional del producto de que se trate.
34. Estos créditos o ayudas se otorgan a través de documentos valorados que tienen poder acumulativo para el pago de impuestos pudiendo ser libremente negociados en el mercado. Asimismo, los ingresos generados por este incentivo, en algunos casos, son deducibles para la aplicación del impuesto sobre la renta.
35. Los incentivos fiscales de mayor aplicación en el pasado en los países miembros fueron los créditos fiscales o ayudas directas o primas a la exportación, mientras que en la actualidad son la exoneración de impuestos internos a las exportaciones y la devolución de dichos impuestos cuando los mismos inciden sobre la importación o la comercialización de los insumos y materias primas o bien sobre los servicios utilizados en el proceso productivo de los bienes de exportación. En tanto que la exención o exoneración de impuestos directos apenas si es aplicada en tres de los países.
36. Sin embargo, debe indicarse que las políticas económicas aplicadas en los países y los compromisos internacionales adquiridos por éstos en los planos comercial y financiero han determinado que la mayoría de los gobiernos suprimieran o se encuentren en vías de suprimir los créditos fiscales o ayudas directas mediante su desmonte progresivo con vistas a su total eliminación en plazos relativamente breves.

37. La devolución de impuestos indirectos internos es la práctica más generalizada en la región, especialmente, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), salvo en uno de los países -Venezuela- cuya legislación no contempla aún este tipo de tributo. En el siguiente cuadro se pueden apreciar los niveles de IVA aplicados en cada país cuyo rango oscila entre el 8 y el 22 por ciento, exceptuando el caso del Brasil donde el Impuesto al Producto Industrializado (IPI) es sumamente variable.

CUADRO No. 3

NIVELES DE IMPUESTOS AL VALOR AGREGADO (IVA)
APLICADOS EN LOS PAISES MIEMBROS (1)
(%)

ARGENTINA	16
BOLIVIA	10
BRASIL	Diferenciado
COLOMBIA	12
CHILE	18
ECUADOR	10
MEXICO	15
PARAGUAY	8 (2)
PERU	12 (3)
URUGUAY	22

Fuente: Diarios Oficiales de los países miembros.
Elaboración: Departamento de Política Comercial.
(1) Vigentes al 15 de junio de 1991.
(2) Impuesto a las Ventas.
(3) Impuesto General a las Ventas.

38. En cuanto a los impuestos directos es conveniente tener presente que, tal y como se indicara en el párrafo 32 supra, su impacto sobre el precio final del o los productos exportados es muy limitado con lo cual es de presumir que sus efectos sobre las condiciones de competencia deben ser análogas.

C. Incentivos financieros

39. En la región, los estímulos financieros a las exportaciones se pueden agrupar de la siguiente manera:
- Pre-embarque:** referidos al capital de trabajo destinado a utilizarse en la elaboración de productos de exportación;
 - Post-embarque:** relativos al financiamiento de ventas al exterior destinados bien al exportador o al importador;
 - Para la inversión:** comprende la asistencia crediticia para estudios de preinversión y financiamiento de inversión fija; y

d) Seguro de crédito: cobertura de riesgos.

40. El financiamiento se transforma en un incentivo cuando se presenta por lo menos una de dos condiciones. La primera, se refiere al costo del dinero (tasa de interés) siempre y cuando se verifique un diferencial de interés entre el crédito interno y el otorgado al exportador, independientemente que la asistencia crediticia se haya concedido en moneda nacional o extranjera. Adicionalmente, es necesario analizar la relación de la tasa de interés con la de inflación. Así, cuando la tasa es negativa (la de inflación es superior a la de interés), entonces se considera que existe un subsidio interno de los ahorristas en favor de los beneficiarios de los créditos. Por otro lado, si el ritmo de devaluación es distinto al de la inflación y se presenta una diferencia entre los costos de usar crédito interno en comparación con el internacional, también se podría señalar que existe un diferencial equivalente a algún tipo de subvención.
41. La segunda condición se refiere al acceso al crédito y que debe entenderse en dos sentidos. El primero se vincula con la existencia o no de fondos específicos para incentivar exportaciones, mientras que el segundo corresponde a la asignación preferencial de líneas de crédito por sectores o productos específicos, para lo cual también son válidos los comentarios contenidos en el párrafo anterior.
42. En la región se verifica una gran heterogeneidad en cuanto a la aplicación de los incentivos de carácter financiero. Por un lado, el tratamiento a las tasas de interés es bastante disímil oscilando desde la utilización de la Líbor o el Prime Rate como tasas de referencia hasta las tasas de redescuentos fijadas por los respectivos bancos centrales, por lo que se dificulta establecer una línea clara de acción en este ámbito.
43. Por otro lado, si bien en la casi totalidad de los países miembros existen fondos especiales para estimular las exportaciones, es cierto también que no en todos ellos existen líneas de créditos específicas por sectores o productos específicos, mientras que apenas en seis de los países miembros los exportadores disponen o pueden disponer del seguro de crédito a las exportaciones.

III. ALTERNATIVAS DE ACCION

44. Los recientes avances registrados en el proceso de integración y las acciones que están desarrollando los órganos de la Asociación en procura de su consolidación y profundización como parte de los mandatos políticos emanados del Mecanismo de Consulta y Concertación Política "Grupo de Río", obligan a adoptar un conjunto de mecanismos que al tiempo de contribuir a alcanzar los objetivos perseguidos, coadyuven a ordenar el cada vez

más creciente intercambio comercial, negociado o no, entre los países miembros.

45. Si bien una zona de preferencias como la postulada en el Tratado de Montevideo 1980 a partir de la sumatoria y compatibilización de esfuerzos de carácter bi o plurilateral no exige compromisos de gran envergadura para su desarrollo, la realidad de la región, que pareciera encaminarse hacia la conformación de una zona de libre comercio sí impondría la necesidad de ir sentando las bases para normar el funcionamiento de un mercado en el cual la totalidad de las transacciones se llevarían a cabo libre de gravámenes y de restricciones de todo orden.
46. En ese contexto, uno de los temas que cobra una especial relevancia se refiere a la armonización de los distintos instrumentos reguladores del comercio exterior de mercancías y, dentro de ellos, a aquéllos que inciden directamente sobre el volumen y el valor de las exportaciones, conforme a lo previsto en el artículo 49 del Tratado. La nueva realidad integracionista acompañada de la progresiva aunque no sincronizada homogenización de las políticas nacionales y por los compromisos internacionales adquiridos por los países miembros, invitan a pensar en la viabilidad de acometer tareas en este campo.
47. Para ejecutar tales acciones se hace necesario señalar que se dispone de dos vías alternativas, aunque no excluyentes entre sí, que permiten enfrentar las consecuencias derivadas de las distorsiones de la competencia generadas por la aplicación de algunos instrumentos de política comercial de distinta naturaleza. En ese sentido, se dispone de un primer camino de índole preventivo que procura atacar sus causas de origen ex-ante a la realización de una negociación y posterior concreción de la transacción comercial, en tanto que el segundo -que no se considera en este documento- adquiere características de correctivo una vez concretada la operación mercantil.
48. Dentro del primer camino antes mencionado se inscribe el tema relativo a los incentivos a las exportaciones que como ya se indicara han sido y son de uso común por la totalidad de los países miembros bajo distintas modalidades de aplicación y diferentes formas de valoración. Sin embargo, debe destacarse que para avanzar en un proceso conducente a armonizar esos instrumentos se precisa partir de tres elementos fundamentales:
 - a) El compromiso de los países de no incorporar nuevos incentivos y de no profundizar los ya aplicados;
 - b) El reconocimiento por parte de los países miembros de los incentivos aplicados a la fecha de la adopción del compromiso multilateral de avanzar hacia su armonización en el marco de la Asociación; y
 - c) El compromiso de los países de manifestar los perjuicios de que son objeto como consecuencia de la apli-

cación de algún estímulo a la exportación por parte de otro u otros países miembros.

49. A tales efectos, se pueden señalar por lo menos tres opciones para concretar una armonización en este campo. La primera de ellas se refiere a desarrollar un esquema con base en productos. Para ello sería necesario, en primer lugar, convenir una clasificación teniendo en cuenta, por ejemplo, el grado de elaboración de los productos, de forma tal de poder contar con un listado preciso de cuáles bienes serán clasificados como tradicionales y cuáles no.
50. Una vez disponible ese listado correspondería, por un lado, descartar a los productos tradicionales porque no son objeto de incentivos; y, por el otro, desarrollar o aplicar una metodología para identificar las categorías de productos que pudiera conducir a establecer, por ejemplo, un catálogo que comprenda a los productos primarios y a los manufacturados.
51. Cumplida esa etapa se procedería a identificar el o los tipos de acción de armonización a que estaría sujeta cada una de esas agrupaciones. En ese orden de ideas, para los productos primarios se podría tener en cuenta lo dispuesto en la normativa internacional respecto al compromiso de procurar no aplicar incentivos a la exportación de este tipo de producto. En el caso de ser aplicados sería necesario prever que el país exportador no absorba entonces más de una parte equitativa del comercio regional del producto de que se trate. Para determinar la connotación de la frase "parte equitativa del comercio regional" se deberá entender, en primer lugar, que el efecto de la aplicación del incentivo es el del desplazamiento de un proveedor regional tradicional; en segundo término, para el caso de nuevos mercados se tendrá en cuenta la oferta tradicional en la región del producto; y, finalmente, deberá fijarse un plazo para disponer de una referencia respecto a los efectos del uso del incentivo.
52. Para los productos manufacturados se podría acoger la normativa internacional respecto al compromiso de no aplicar incentivos a las exportaciones de tales productos y para ello se podría sugerir su eliminación total en forma inmediata o, alternativamente, acordar un programa de desmonte gradual y progresivo de los estímulos aplicados en un plazo predeterminado.
53. A partir de la culminación de las tareas antes descritas correspondería determinar el instrumento de sanción que enfrentaría el país exportador que lesione los intereses del importador que bien podría ser el establecimiento de un derecho compensatorio, previa comprobación del daño causado, tal y como lo dispone la normativa internacional. Ello implicaría establecer los procedimientos e instancias institucionales correspondientes de conformidad con el Tratado de Montevideo 1980.
54. Es necesario señalar que la adopción de un mecanismo de armonización con base en productos estaría condicionada

al análisis previo de algunos efectos colaterales que ella implicaría. Así, en primer lugar, debe indicarse que al proceder a la eliminación de los incentivos en forma indiscriminada se estaría implícitamente renunciando a un derecho consagrado internacionalmente para los países en vías de desarrollo conforme se indicara en la primera sección de este documento. En segundo término, actuar en el sentido propuesto podría implicar una modificación de las legislaciones vigentes en los países para aquellos incentivos que aún quedarían en aplicación por cuanto, generalmente, las normas nacionales no discriminan por tipo de producto. En tercer lugar, deben tenerse presente las dificultades que se enfrentarían para la concertación de definiciones precisas en el transcurso de una negociación previsiblemente muy extensa. Y, por último, es conveniente subrayar que, en la práctica, la norma multilateral estaría cubriendo el 48% del comercio intrarregional cuyo 50% es cubierto por un solo proveedor. (5)

55. Una segunda alternativa a ser considerada se fundamenta en la adopción de un esquema de armonización basado en los instrumentos, es decir, teniendo en cuenta los tres bloques de incentivos aplicados por los países miembros, para lo cual -como ya se indicara anteriormente- debido a la progresiva y gradual homogenización de las políticas económicas nacionales y por los compromisos internacionales adquiridos por los países miembros, ya se estarían verificando algunos avances que contribuirían a viabilizar una propuesta con la orientación señalada.
56. Los incentivos aduaneros, es decir, los regímenes devolutivos o suspensivos de los derechos aduaneros son aplicados universalmente y aceptados en la normativa internacional. Debe destacarse que dos de ellos, el draw-back y las exoneraciones de gravámenes, son los que provocan un impacto más significativo sobre el precio para la venta externa. Sin embargo, con relación al primero de ellos, el draw-back, es de subrayar que los procedimientos establecidos en la región difieren de país a país y que cualquier intento de armonización en esta área se dificulta en virtud de la inexistencia de una tarifa externa común que permitiría uniformar los impactos sobre el precio de exportación de un mismo producto exportado por dos o más países miembros. Al respecto, debe acotarse que en la medida en que vayan homogenizándose los aranceles aduaneros, en esa misma medida también se uniformarán esos impactos y, por ende, las posibles distorsiones a la competencia ocasionadas por la aplicación de este incentivo.
57. Por su parte, las exoneraciones de gravámenes como instrumento de política comercial están siendo orientadas fundamentalmente hacia el fomento de la producción y normalmente se circunscriben a determinados bienes de capital y de materias primas que hacen parte de un proceso productivo que no necesariamente o exclusivamente está orientado hacia la exportación. Asimismo, están siendo objeto de un desmonte paulatino como consecuencia de la instrumentación de las políticas económicas nacionales, lo cual afianza el criterio de no incorporarlas

como parte de un proceso de armonización de incentivos a nivel regional. Una vez que el proyecto integracionista avance hacia la adopción de un arancel común sería indispensable establecer un sistema que, conjuntamente con otros regímenes aduaneros especiales (incluyendo el draw-back), permita armonizar las franquicias arancelarias de efectos económicos que vulneren la aplicación efectiva de un margen de preferencia en favor de la producción regional.

58. En el ámbito de los incentivos fiscales es donde radican las principales causas de distorsión a la competencia pero también, en virtud de las tendencias actuales que se verifican en la región, se constituye en la mejor fuente para promover acciones orientadas a la armonización de los estímulos a las exportaciones.

59. En efecto, la devolución de impuestos indirectos aceptada expresamente en la normativa internacional, es aplicada adecuadamente por todos los países miembros excepto por Venezuela, como ya se indicara. Las acciones de armonización podrían referirse a dos aspectos. Por una parte, correspondería acotar el ámbito con relación al tipo de impuesto que es objeto de esa devolución; y, por la otra, teniendo en cuenta la dispersión de los niveles porcentuales de esos impuestos aplicados en la región, sería conveniente concertar un rango de aplicación desmontable en el tiempo hasta la unificación de ambas cotas, de forma tal que se cuente con un mínimo y un máximo de devolución disminuyendo, así, las posibilidades de introducir elementos de distorsión a la competencia en el intercambio intrarregional.

60. La exoneración o exención de impuestos directos constituye, en la práctica, un mecanismo en desuso en la región como estímulo a las exportaciones, y en virtud del impacto limitado que la misma causa sobre los precios de exportación, así como por sus posibles efectos regresivos sobre la distribución del ingreso, se disminuye, igualmente, su utilidad como elemento de armonización. Sin embargo, sería conveniente que los países usuarios previeran su desmonte en un plazo relativamente breve por el sacrificio fiscal que impone su aplicación y por los inconvenientes que eventualmente pudieren surgir a la luz de la normativa internacional vigente.

61. El desmonte de los créditos fiscales o ayudas directas en beneficio de las exportaciones constituye una tendencia iniciada en 1985 en la región que se ha acentuado, y rápidamente, en la casi totalidad de los países miembros. Por tanto, cualquier propuesta en esta materia tiene necesariamente que fundamentarse en el establecimiento de un cronograma que conduzca a su eliminación total en un plazo relativamente corto y en forma sincronizada para los países que aún tienen en uso este tipo de incentivo. Por lo demás, la normativa que se llegase a aprobar en la región debería contemplar la incapacidad que tendrían esos países de acumular incentivos fiscales para estimular sus exportaciones a la región.

62. Como se anotara en la segunda sección de este documento, la aplicación de los incentivos financieros en la región, además de no ser generalizada en todos los países, responde a criterios muy disímiles en cuanto a su instrumentación. Acometer una tarea de armonización de este tipo de incentivo involucra necesariamente a otras áreas del quehacer económico lo cual dificultará la adopción de medidas en esta área, especialmente, en la etapa que aún transita el proceso de integración regional. En un futuro, de consolidarse las actuales tendencias y en la medida que se vayan alcanzado estadios superiores de integración será necesario avanzar, entre otros aspectos, hacia la armonización de las políticas financieras, monetarias y cambiarias de los países como instrumento esencial para garantizar el normal desenvolvimiento de la integración regional.
63. De igual forma como se señalara en el párrafo 53 supra, esta propuesta tendría que ser complementada con la incorporación de un mecanismo de sanción, para compensar la lesión causada, así como el procedimiento e instancias institucionales correspondientes para la comprobación del daño.
64. En síntesis, una propuesta para la armonización de los incentivos a las exportaciones enfocada exclusivamente a través de los instrumentos se circunscribiría exclusivamente a los estímulos de carácter fiscal, y de manera muy especial, a la devolución de los impuestos internos lo cual, en los actuales momentos, no alcanzaría a involucrar a la totalidad de los países miembros.
65. Una tercera alternativa que podría desarrollarse sería la de acometer la armonización a través de la suscripción de un acuerdo de alcance regional, como sería en cualquiera de las alternativas por las cuales se opte, en el cual se incluyan algunas pautas de carácter general para el tratamiento de los incentivos aduaneros, procurando compatibilizar las legislaciones nacionales en esta materia de conformidad con la Resolución 53 del Comité del 14 de mayo de 1986, relativa a la Armonización de los Regímenes Aduaneros Especiales. Se incorporarían los elementos propuestos en los párrafos 59, 60 y 61 supra respecto a los incentivos fiscales, en tanto que sobre los financieros se incluirían algunos criterios, por ejemplo, en torno a los objetivos, modalidades y plazos de los créditos a ser concedidos. La propuesta, asimismo, contemplaría los elementos institucionales y procesales correspondientes como se indicara anteriormente a efectos de la comprobación del daño y aplicación de la sanción correspondiente. Las pautas que contendría este acuerdo deberían ser incorporadas en los de alcance parcial con los ajustes que deberían introducirse, especialmente, en materia institucional como consecuencia de la naturaleza de estos últimos acuerdos.
66. En todo caso, la decisión que adopten los órganos de la Asociación en torno a esta área tendrá necesariamente que ser complementada con el desarrollo de acciones que de manera ex-post contribuyan a asegurar la estabilidad

en las condiciones de competencia, en particular, para corregir los efectos de las prácticas desleales de comercio.

NOTAS

- (1) Tres países miembros son, a la vez, signatarios del Acuerdo: Brasil, Chile y Uruguay.
- (2) a) El otorgamiento por los gobiernos de subvenciones directas a una empresa o producción haciéndolas depender de su actuación exportadora.
- b) Sistemas de no retrocesión de divisas o prácticas análogas que implican la concesión de una prima a las exportaciones.
- c) Tarifas de transporte interior y de fletes para las exportaciones, proporcionadas o impuestas por las autoridades, más favorables que las aplicadas a los envíos internos.
- d) Suministro, por el gobierno o por organismos públicos, de productos o servicios importados o nacionales, para uso en la producción de mercancías exportadas, en condiciones más favorables que las aplicadas al suministro de productos o servicios similares o directamente competidores para uso en la producción de mercancías destinadas al consumo interior, si (en el caso de los productos) tales condiciones son más favorables que las condiciones comerciales que se ofrezcan a sus exportadores en los mercados mundiales.
- e) La exención, exoneración o aplazamiento total o parcial, concedidos específicamente en función de las exportaciones, de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales y comerciales.
- f) La concesión, para el cálculo de la base sobre la cual se aplican los impuestos directos, de deducciones especiales directamente relacionadas con las exportaciones o los resultados obtenidos en la exportación, superiores a las concedidas respecto de la producción destinada al consumo interno.
- g) La exención o remisión de impuestos indirectos sobre la producción y distribución de productos exportados por una cuantía que exceda de los impuestos percibidos sobre la producción y distribución de productos similares cuando se venden en el mercado interior.
- h) La exención, remisión o aplazamiento de los impuestos indirectos en cascada que recaigan en una etapa anterior sobre los bienes o servicios utilizados en la elaboración de productos exportados, cuando sea mayor que la exención, remisión o aplazamiento de los impuestos indirectos en cascada similares que recaigan en una etapa anterior sobre los bienes y servicios utilizados en la producción de productos similares cuando se venden en el mercado interior; sin embargo, la exención, remisión o aplazamiento, con respecto a los productos exportados, de los impuestos indirectos en cascada que recaigan en una etapa anterior podrá realizarse incluso en el caso de que

no exista exención, remisión o aplazamiento respecto de productos similares cuando se venden en el mercado interior, si dichos impuestos indirectos en cascada se aplican a productos materialmente incorporados (con el debido descuento por el desperdicio) al producto exportado.

- i) La remisión o la devolución de cargas a la importación por una cuantía que exceda de las percibidas sobre los productos importados que están materialmente incorporados al producto exportado (con el debido descuento por el desperdicio); sin embargo, en casos particulares una empresa podrá utilizar productos del mercado interior en igual cantidad y de la misma calidad y características que los productos importados, en sustitución de éstos y con el objeto de beneficiarse con la presente disposición, si la operación de importación y la correspondiente de exportación se realizan ambas dentro de un periodo prudencial, que normalmente no excederá de dos años.
- j) La creación por los gobiernos (u organismos especializados bajo su control) de sistemas de garantía o seguro del crédito a la exportación, de sistemas de seguros o garantías contra alzas en el coste de los productos exportados o de sistemas contra los riesgos de fluctuación de los tipos de cambio, a tipos de primas manifiestamente insuficientes para cubrir a largo plazo los costes y pérdidas de funcionamiento de esos sistemas.
- k) La concesión por los gobiernos (u organismos especializados sujetos a su control y/o que actúen bajo su autoridad) de créditos a los exportadores a tipos inferiores a aquellos que tienen que pagar realmente para obtener los fondos empleados con este fin (o a aquellos que tendrían que pagar si acudiesen a los mercados internacionales de capital para obtener fondos al mismo plazo y en la misma moneda que los de los créditos a la exportación), o el pago de la totalidad o parte de los costes en que incurran los exportadores o instituciones financieras para la obtención de créditos, en la medida en que se utilicen para lograr una ventaja importante en las condiciones de los créditos a la exportación.

No obstante, si un signatario es parte en un compromiso internacional en materia de créditos oficiales a la exportación en el cual sean partes por lo menos doce signatarios originarios del presente Acuerdo al 10. de enero de 1979 (o en un compromiso que haya substituido al primero y que haya sido aceptado por estos signatarios originarios), o si en la práctica un signatario aplica las disposiciones relativas al tipo de interés del compromiso correspondiente, una práctica seguida en materia de crédito a la exportación que esté en conformidad con esas disposiciones no será considerada como una subvención a la exportación de las prohibidas por el presente Acuerdo.

- l) Cualquier otra carga para la Cuenta Pública que constituya una subvención a la exportación en el sentido del Artículo XVI del Acuerdo General.

- (3) Véase "Incentivos a las exportaciones aplicadas por los países miembros" (ALADI/SEC/di 399 del 11 de marzo de 1991).
- (4) La definición de cada uno de los regímenes figura en la Resolución 53 del Comité de Representantes "Normas básicas sobre los principales regímenes aduaneros especiales" del 14 de mayo de 1986.
- (5) Véase el Cuadro no. 14 "Exportaciones globales por países y categorías de productos según destino (1985-1988)" de la publicación ALADI - Estructura y evolución del Comercio regional, años 1985-1990.
