



UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
MAESTRÍA EN TRIBUTACIÓN Y FINANZAS

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER EN
TRIBUTACIÓN Y FINANZAS**

**EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA APLICACIÓN
DE LA DEVOLUCIÓN CONDICIONADA DE
TRIBUTOS (DRAWBACK) PARA LA
COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES Y
LA ECONOMÍA DEL ECUADOR**

**AUTORA:
CPA. PRISCILA AMORES R**

**TUTOR:
ECON. ROSA SALAZAR, MSc.**

GUAYAQUIL – ECUADOR

JULIO - 2015



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGIA		
FICHA DE REGISTRO DE TESIS		
TÍTULO Y SUBTÍTULO: EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE LA DEVOLUCIÓN CONDICIONADA DE TRIBUTOS (DRAWBACK) PARA LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES Y LA ECONOMÍA DEL ECUADOR.		
AUTORA: CPA. PRISCILA AMORES R		TUTOR: ECON. ROSA SALAZAR, MSc.
INSTITUCIÓN: UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL		FACULTAD: DE CIENCIAS ECONÓMICAS
CARRERA: MAESTRÍA EN TRIBUTACION Y FINANZAS		
FECHA DE PUBLICACION: SEPTIEMBRE 2014		Nº DE PÁGS: 109
ÁREAS TEMÁTICAS: TRIBUTACIÓN Y FINANZAS		
PALABRAS CLAVE: DRAWBACK, EXPORTACIONES, GOBIERNO, TRIBUTOS.		
<p>RESUMEN: En el presente trabajo se investigará el mecanismo conocido como Devolución Anticipada de Tributos o "Drawback" tanto sobre la competitividad de las exportaciones ecuatorianas como sobre el beneficio total a la economía a través de entrevistas, encuestas que para el efecto se utilizaría</p> <p>La hipótesis de este trabajo consiste en conocer si el sistema drawback aplicado en el Ecuador actualmente no cumple con su propósito de beneficiar a la sociedad en su conjunto, por lo cual debería ser suprimido.</p> <p>Se pudo observar, que a Nivel actual de teoría económica: existe consenso sobre el concepto del Drawback, básicamente el no permitir que los productos nacionales se vean en desventaja si cuando se exportan incluyen el costo de los impuestos que se hayan cobrado a los insumos y otros materiales que se hayan incorporado en su proceso e igual si una mercancía importada debe devolverse en iguales condiciones en las que fue importada. A nivel de gobierno: el reintegro de tributos o "Drawback" es un concepto claro: no se deben exportar tributos, es decir, no se debe restar competitividad a los productos que se exportan. En la práctica, su aplicación es totalmente discrecional, yendo desde los países en donde sea aplica automática y permanentemente, hasta aquellos que lo aplican de manera intermitente en el tiempo, selectivo en su cobertura de productos o empresas, el porcentaje que se reitera y qué criterios y trámites se deben cumplir para acceder a esta devolución.</p>		
Nº DE REGISTRO (en base de datos):		Nº DE CLASIFICACIÓN:
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):		
ADJUNTO PDF:	SI X	NO
CONTACTO CON AUTORA:	Teléfono: 0994200806	E-mail: priscila_amores@hotmail.com
CONTACTO EN LA INSTITUCIÓN:	Nombre: ECON. Natalia Andrade Moreira	
	Teléfono: 2293083	
	E-mail: nandramo@hotmail.com	

Guayaquil, julio de 2015

Economista

Mariana Mero Figueroa,

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas

Universidad de Guayaquil

Ciudad.

De mi consideración:

Una vez que se ha terminado el proceso de revisión de la tesis titulada **“EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA APLICACIÓN DE LA DEVOLUCIÓN CONDICIONADA DE TRIBUTOS (DRAWBACK) PARA LA COMPETITIVIDAD DE LAS EXPORTACIONES Y LA ECONOMÍA DEL ECUADOR”** de la autora **CPA. PRISCILA AMORES RODRIGUEZ**, previo a la obtención del grado de Magíster en Tributación y Finanzas; indico a usted que el trabajo se ha realizado conforme a la hipótesis propuesta por la autora, cumpliendo con los demás requisitos metodológicos exigidos por su dirección.

Particular que comunico a usted para los fines consiguientes.

Atentamente,

**Econ. Rosa Salazar. MSc.
TUTORA DE TESIS**

AGRADECIMIENTO

A la Universidad de Guayaquil por su iniciativa e innovación pertinente en la formación de profesionales de calidad.

A la Econ. Rosa Salazar, directora de tesis, por su valiosa guía y asesoramiento a la realización de misma.

A todas las personas e instituciones que ayudaron a la realización de esta tesis, por su valiosa colaboración.

DEDICATORIA

A Dios, por haberme dado la vida y haber permitido que alcance este logro profesional.

A mi hija y a mis padres, lo más importante de mi vida, gracias al esfuerzo de ellos por demostrarme su confianza incondicional a pesar de nuestras muchas diferencias de opiniones.

CPA. PRISCILA AMORES RODRÍGUEZ

ÍNDICE GENERAL

CARATULA.....	i
REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGIA	ii
INFORME TUTOR.....	iii
AGRADECIMIENTO.....	iv
DEDICATORIA	v

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I.....	5
GENERALIDADES DEL DRAWBACK.....	5
1.1 Definiciones de Drawback.....	5
1.2 Teoría Económica detrás de los Drawbacks.....	6
1.3.- Mecanismo de funcionamiento de los Drawbacks.....	10
1.4.- Desventajas de los Drawbacks.....	11
1.5.- Implicaciones políticas de los Drawbacks	12
1.6 Principios guías para el diseño de un sistema de Drawback.....	15
1.7 Cumplimiento con las Normas de la OMC.....	16
2.3.2 A Nivel regional.....	30
2.3.3 A Nivel subregional.....	32
2.3.4 A Nivel bilateral	33
CAPITULO III.....	38
EL DRAWBACK EN EL ECUADOR.....	38
CAPÍTULO IV.....	54
4.2 ESTIMADO DEL IMPACTO SOBRE EL SECTOR FISCAL DE LAS DEVOLUCIONES DEL DRAWBACK.....	64
4.3. Análisis comparativo del Drawback y la inversión extranjera directa en Ecuador.....	68
4.4. Análisis de la composición de las exportaciones ecuatorianas y la aplicación del drawback.....	71
CAPITULO 5.....	75
LOS EFECTOS DEL DRAWBACK SOBRE LA ECONOMIA ECUATORIANA.....	75
5.1 Resultados y beneficios peercibidos por el drawback en el Ecuador.....	76
5.1.1 Para el Gobierno.....	76
5.1.2 Para los exportadores	78
5.1.3 Para la economía ecuatoriana	79

5.2. Factores negativos de la aplicación el drawback.....	80
5.2.1. Para el Gobierno.....	80
5.2.2 <i>Para los exportadores.....</i>	81
5.2.3 <i>Para la economía ecuatoriana.....</i>	82
5.3 Contraste de la situación ecuatoriana con otros países que aplican el Drawback.	82
5.3.1 <i>Con respecto a otros países sudamericanos.....</i>	85
5.3.2 <i>Con respecto a otros países en desarrollo en el mundo.....</i>	87
5.3.3 <i>Con respecto a los países desarrollados.....</i>	89
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	93
a) <i>Al nivel actual de la teoría económica.....</i>	93
b) <i>A nivel de los Gobiernos.....</i>	94
c) <i>A nivel de los organismos internacionales de comercio y negociaciones comerciales.....</i>	95
d) <i>A nivel de Ecuador.....</i>	97
6.2. Recomendaciones.....	102
<i>A nivel de Gobierno:.....</i>	102
<i>A nivel de la academia y Cámaras de la Producción:.....</i>	102

Ilustración 1.....	39
Ilustración 2.....	57
Ilustración 3.....	58
Ilustración 4.....	59
Ilustración 5.....	61
Ilustración 6.....	62
Ilustración 7.....	63
Ilustración 8.....	64
Ilustración 9.....	66
Ilustración 10.....	67
Ilustración 11.....	67
Ilustración 12.....	68
Ilustración 13.....	69
Ilustración 14.....	70
Ilustración 15.....	72
Ilustración 16.....	72
Ilustración 17.....	74
Ilustración 18.....	91

Tabla 1.....	24
--------------	----

Tabla 2.....	29
Tabla 3.....	44
Tabla 4.....	60

INTRODUCCIÓN

Desde que existen fronteras físicas, los gobernantes aprendieron que los productos tenían gran diferencia en la percepción de los consumidores y que un producto raro, exótico, escaso, podía generar ingresos adicionales para las arcas fiscales si se permitía su compra desde los países en donde se producían (importación) gravándola con un porcentaje determinado arbitrariamente. Esta figura de generación de ingresos se denominó “arancel” (impuestos a los productos importados). Estos se utilizaron también para gravar la producción desde territorios colonizados y hasta para financiar las continuas guerras que se generaban.

Paralelo a este esfuerzo de unificación de criterios para la adopción de aranceles a los productos importados, los países enfrentaban también la necesidad de generar excedentes de producción para venderlos a otros países y obtener las divisas necesarias para comprar aquellos productos que no producían. En este marco, la creación de un régimen especial de devolución de los aranceles que se hayan pagado sobre materias primas importadas que luego se utilizaron para producir un producto de exportación o incluso para la importación de un producto que luego se reexportaba sin haber sido modificado en el país al que ingresó, se convirtió en una herramienta que los diferentes países adoptaron sea como parte de su política fiscal o como parte de una política de promoción de exportaciones.

En el primer capítulo, se explica que uno de los métodos para resolver el problema mencionado arriba, es a través de lo que se conoce internacionalmente como “Drawback”, y que en español ha adoptado diferentes denominaciones como: devolución condicionada de tributos, reintegro arancelario, rebate arancelario y otras. Su alcance varía desde

aquellos países que únicamente reintegran los aranceles aduaneros que se hayan pagado hasta aquellos que incluyen tasas de todo tipo de tasas que se hayan causado en la importación. Varían también en los montos que se reconocen, sea el 100% de lo pagado por cada empresa individual o un porcentaje fijo determinado por el Gobierno para la actividad a que se dedica.

En el capítulo II, se ve como la posibilidad de esos reintegros han sido parte de la legislación fiscal de la mayoría de los países del mundo desde sus inicios como entes políticos, pero su uso ha sido variable y dependiente de las prioridades de cada Gobierno. Se analiza como los Drawbacks han sido aplicados bajo políticas proteccionistas, de libre comercio, como subsidios a las exportaciones, como barrera no-arancelaria; y también se mencionan los tratados que se han firmado para precisamente regular la implementación de esta herramienta tributaria en los distintos países, de tal manera que se mantengan y se cumplan los propósitos estipulados por la Organización Mundial de Comercio (OMC).

El capítulo III trata de cómo el drawback o régimen condicionado de tributos o reintegro tributario, como se lo denomine, ha sido parte del Código Aduanero Ecuatoriano, y se ha utilizado bajo la forma de un Régimen Aduanero Especial con muy poca presencia histórica y utilizado muy poco tiempo como un instrumento de promoción de exportaciones que busca volverlas más competitivas a través de la igualación de precios en los productos importados que se hayan incorporado en su producción. Cabe recordar que Ecuador es un miembro de la actual Organización Mundial de Comercio y participa activamente en las negociaciones e incluso como parte litigante en varios paneles en donde se discuten niveles arancelarios que afectan a sus principales productos de

exportación, pero no ha sido una prioridad el nivelar el terreno de la competencia para todas las exportaciones que se generan en el país.

El capítulo IV, elabora sobre dicho punto, analizando con cifras reales puntos específicos como los montos de los drawbacks concedidos en Ecuador, el impacto de los mismos sobre el sector fiscal, sobre la inversión extranjera directa (IED), y sobre el comportamiento y evolución de las exportaciones desde Ecuador. Para realizar este análisis se aplican herramientas estadísticas y proyecciones econométricas, que fundamenten los resultados.

Respecto a esto último, el capítulo V se dedica exclusivamente a analizar los resultados alcanzados en el capítulo IV, enfocándose en cuáles han sido los beneficios y los perjuicios de la aplicación del Drawback para Ecuador, comparando al país con otros países de la región y del mundo para descubrir qué factores positivos y qué factores negativos ha traído el Drawback al dinamismo económico de la nación.

El trabajo cierra con conclusiones generales, derivadas de los análisis realizados en cada capítulo individual, tratando de dilucidar la pregunta de la hipótesis de este trabajo, la cual es que el “drawback no ha cumplido su propósito de fomentar e incentivar las exportaciones (no petroleras) del Ecuador”, por lo cual debe ser o suprimido o modificado radicalmente.

Finalmente, se presentan recomendaciones de cómo aplicar o cómo desfasar el Drawback, basadas también en acciones tomadas o planeadas por otros países, así como las sugerencias técnicas de entes especializados a nivel mundial como la OMC, el FMI, la CAN, etc.; y se propone cómo se podrían implementar considerando la realidad específica

del Ecuador, en particular por el tema la dolarización que hace muy singular a la economía ecuatoriana.

CAPITULO I

GENERALIDADES DEL DRAWBACK

En un mundo cada vez más integrado y globalizado, las políticas de comercio exterior de todos los países tienen un alto impacto social, económico, político y académico. La introducción de este trabajo comentó algunos de estos impactos; en esta sección se complementarán aquellos con profundidad académica.

Es interesante notar que los drawbacks han sido populares como un incentivo tributario indirecto y un instrumento para reducir el sesgo anti-exportador en economías altamente protegidas, como la de Ecuador. Pero pese a su extensivo uso, los drawbacks han recibido poca atención de parte de los estudiosos y de los analistas a nivel mundial. En esta parte inicial del estudio presente se intentará compensar un tanto tal situación.

Se indica primero la definición de drawback tributario según se lo entiende en el léxico de comercio exterior. Posteriormente se brinda la justificación de la implementación de los mismos desde el aspecto de la teoría económica, para luego pasar a las desventajas de los Drawbacks, los cuales son más un aspecto político del tema. Finalmente se presenta información general sobre varios países como China, tal vez el país abanderado de los Drawbacks dada la relación entre estos y su éxito económico basado en las exportaciones; otros donde los drawbacks también han tenido efectos importantes como Chile, Nigeria, y demás.

1.1 Definiciones de Drawback

Los reintegros tributarios, también conocidos como “devolución condicionada de tributos”, “rebates tributarios” o como “drawbacks” por su nombre en inglés, son sistemas que reducen o eliminan los tributos

pagados sobre las materias primas y los productos intermedios usados para la producción de bienes de exportación.

Funciona de la siguiente manera: cuando una empresa importa un bien intermedio para usarlo en la producción de un bien exportable, los pagos tributarios son eximidos (drawback, se ejecutan automáticamente en el extranjero), o son devueltos al productor una vez que el producto final es exportado (rebate o reintegro). (Cadot, De Melo, & Olarreaga, 2001).

Por ende, el objetivo de los mecanismos es el de promover las exportaciones mediante la compensación parcial o total del sesgo anti-exportador de las protecciones de mercado establecidas, dado que le da a los productores la facilidad de acceder a sus materias primas y componentes a un justo precio mundial, independientemente de los aranceles y barreras tributarias que existan en el país de producción.

1.2 Teoría Económica detrás de los Drawbacks

Como se comentó brevemente en el acápite anterior, programas de incentivos como Drawbacks y otros similares (subsidios, ayudas como préstamos sin intereses, etc.), son frecuentemente justificados sobre la base de que ellos tienden a corregir ese sesgo o parcialización anti-exportaciones impuestos por altos niveles arancelarios.

La teoría económica tradicional considera a la liberación del comercio como la reducción o remoción total de las restricciones arancelarias, lo cual típicamente ha sido conocido como el tipo “primario” de liberalización comercial. Pese a que la remoción de las barreras arancelarias es la forma más directa de llegar a un mercado completamente liberado, muchos países han elegido procesos más graduales y flexibles. Estos incluyen instrumentos de liberación comercial “concesional”, incluyendo

liberalizaciones específicas para la industria como los drawbacks, liberalizaciones sub-nacionales como las de las zonas libres de comercio, liberalización específica para ciertas empresas mediante la negociación de derechos de importación o la expansión de permisos de importación y/o cuotas; y finalmente la liberalización a través de la formación de bloques comerciales regionales como el MERCOSUR, o el NAFTA.

La pregunta clave es quien carga con el peso de los drawbacks. Usando el marco referencial de la economía clásica, aplicando herramientas tales como la elasticidad de precios, y asumiendo que los bienes nacionales y los bienes extranjeros son sustitutos perfectos; se pueden identificar condiciones bajo las cuales el peso del costo de la expansión de las exportaciones recae sobre los consumidores o los productores domésticos de componentes y bienes intermedios.

Varios estudios han descubierto que cuando el consumo del mercado interno es bajo relativo a la cantidad de producción de bienes intermedios, los productores de dichos bienes intermedios sufren con la introducción de drawbacks, mientras los consumidores están mejor con ellos. (Czako, Human, & Miranda, 2003) Cuando el consumo del mercado interno es alto en relación a la producción de bienes intermedios y componentes, los productores domésticos logran mantener su protección mientras los consumidores domésticos tienen que pagar un precio más alto si es que los drawbacks están complementados con aranceles altos para los productos finales. (Ianchovichina, 2005) Esto resulta en un tipo de protección escalada, el cual es típico en la mayoría de países. Por el contrario, los productores domésticos pierden mientras los consumidores de productos finales se benefician si las tarifas finales son reducidas o completamente eliminadas. Esto resulta en una estructura de protección de escalamiento de tarifas, y el surgimiento de comercio bilateral.

Las implicaciones de los drawbacks en una economía pequeña y con mercados perfectamente competitivos (teóricamente) como la ecuatoriana son difíciles de estimar. Como es el caso de bienes que son sustitutos tanto en consumo como en producción, y no hay un comercio bidireccional del bien creado para exportación (por ejemplo bananas: se exportarán de Ecuador, pero no se van nunca a importar a Ecuador); el aumentar el nivel de drawback cuando no ha existido ninguno en el estado inicial genera mejoras al bienestar de la sociedad hasta cierto punto. Así también, el aumentar los aranceles pero al mismo tiempo complementarlos con un drawback completo (al 100%), logra mejorar el bienestar general de la sociedad hasta cierto punto.

En una economía como la descrita, liberalizar el mercado de los bienes intermedios puede mejorar el bienestar si el uso del bien importado es mayor en el sector exportador que en sector importador para consumo final. Esto es más probable de que se mantenga como cierto para un drawback más bajo y una más alta intensidad de uso del bien importado en el sector exportador. Pero el ponerle aranceles a los insumos sin acompañarlas de drawbacks para las exportaciones genera resultados ambiguos y difíciles de generalizar en una sociedad.

Son estas ambigüedades las que impiden que los países decidan de manera segura si deberían decantarse totalmente por el uso de drawbacks, o por el contrario si los deberían abandonar. Hasta poco tiempo atrás el mismísimo Banco Mundial, recomendaba la implementación o mejoramiento de drawbacks como parte de las condiciones para conceder préstamos, o algún mecanismo alterno parecido como por ejemplo regímenes de admisión temporal. El Banco Mundial también proponía con énfasis que los drawbacks son un

excelente instrumento de promoción de exportaciones, especialmente en países donde existe una alta protección contra las importaciones como en Ecuador.

Pero recientemente, el Banco Mundial ha hecho advertencias en contra del uso de drawbacks y otros incentivos tributarios indirectos dado que se han descubierto abusos en su aplicación, son difíciles de justificar políticamente, y son solo una solución “parche” que no soluciona el problema principal como son las barreras al comercio internacional. (De Wulf & Sokol, 2005).

En base a esta situación, otro ente, en este caso el Fondo Monetario Internacional, concluyó que los drawbacks deberían ser usados sólo para propósitos de exportación (ya que muchos de los puntos grises de conflicto que se han encontrado han sido en exenciones no relacionadas a exportaciones), y que aquellos países con administraciones tributarias débiles deberían escoger los rebates por sobre las exenciones para evitar fugas de impuestos. El problema es que la evidencia muestra que los exportadores en países con esquemas de rebates tributarios se han topado con problemas al momento de solicitar sus reembolsos. Lo incierto del pago, y retrasos de hasta un año en la devolución fueron el mayor problema en lugares como Uganda, Sudáfrica, Tanzania y Zimbawue. Estos retrasos prolongados cancelan totalmente cualquier efecto positivo de la aplicación original de los drawbacks.

En conclusión, la Teoría Económica no es capaz de proveer una respuesta directa sobre si se debería o no implementar un drawback para estimular las exportaciones. La respuesta dependerá en las prioridades de desarrollo y condiciones económicas del país. Un incremento en las tarifas de los drawbacks tiene un efecto positivo en la competitividad de

las exportaciones y en el empleo en aquellas industrias orientadas a la exportación, pero puede conllevar a exportaciones con poco valor agregado doméstico añadido.

1.3.- Mecanismo de funcionamiento de los Drawbacks

Los reembolsos de los tributos e impuestos indirectos en insumos importados puede realizarse de dos maneras: sistemas individuales de drawbacks por los tributos efectivamente pagados, y drawbacks fijos basados en un estimado de los tributos e impuestos indirectos que son parte del costo de producción de las exportaciones. (Panagariya, 1990).

El procesamiento de las solicitudes de reembolsos están generalmente basados en el ratio de los insumos sobre el número de productos exportados, lo cual se conoce como el coeficiente de insumo-producto final. Estos pueden ser auto-declarados por los productores, o predeterminados por las autoridades, quienes usan estándares uniformes para todos los exportadores. Esto último es más apropiado en países con regímenes legales débiles, y escasa capacidad administrativa.

En muchos países una fuente importante de retraso en el otorgamiento de rebates, es que las autoridades aplican revisiones “ad hoc” (es decir caso por caso), cuestionan los coeficientes manifestados por los exportadores, o no aplican o no pueden aplicar los estándares pre-tabulados de coeficientes de insumos-productos finales. (Hoekman, Mattoo, & English, 2002).

La aplicación del drawback fijo puede conllevar a problemas con el cumplimiento de las estipulaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) debido a que, dependiendo de su aplicación, puede convertirse en un defacto subsidio a las exportaciones.

1.4.- Desventajas de los Drawbacks.

Lo sucedido en China respecto al uso de drawbacks con fines de corrupción es un ejemplo de las desventajas que pueden darse con este sistema. China terminó los subsidios a las exportaciones en 1990, y desde ese momento estableció un sistema de drawbacks para las exportaciones. Entre 1990 y 1993 el drawback promedio fue de 11.2%, pero desde 1994 el Gobierno adoptó un sistema tributario nuevo, donde el drawback se fijó entre 13% y 17%, equivalente a un 14.2% de concesión tributaria promedio. Por eso, mientras las exportaciones aumentan, más drawbacks tributarios son ofrecidos por el Gobierno. Esto representa una resignación de ingresos considerable para el gobierno central, con una gran cantidad de dinero para ser revertidos a empresas exportadoras.

Este sistema tributario creó un gran incentivo para las empresas en China de crear exportaciones falsas, para así recuperar el dinero pagado en tributos. Las principales formas de hacerlo fueron a través del uso de documentos y sellos oficiales falsificados, los cuales son altamente sofisticados y capaces de engañar a los sistemas aduaneros pese a que estos están bajo constante actualización. Otra manera de hacerlo es a través de la exportación de bienes falsificados o a través de bienes de desecho vendidos al extranjero a precios altos, sólo con el propósito de recuperar los impuestos. Después se vendían a un precio menor al costo (dumping) en el extranjero. (Ash, Howe, & Kueh, 2013)

Así también otro sistema para aprovechar fraudulentamente los drawbacks es mediante la trampa tanto en importaciones y exportaciones. Los productos de exportación normalmente tienen componentes nacionales y componentes extranjeros. Si los productos hechos con componentes importados no son posteriormente re-exportados, en teoría deben pagar

impuestos. Sin embargo, algunas empresas son capaces de aumentar artificialmente la proporción de componentes nacionales usados en sus exportaciones para así ganarse el drawback en las exportaciones. Asimismo, estas empresas reducen la proporción de insumos importados en los productos finales, y venden la diferencia en el mercado local, evadiendo así los aranceles.

Finalmente el problema central causado es la corrupción: casi ninguno de estos esquemas logra funcionar en el largo plazo sin la cooperación y ayuda de empleados gubernamentales. El dividir las ganancias generadas por la recuperación de impuestos es una tentación muy grande para ser ignorada por las personas llamadas a supervisar estas acciones.

Por lo dicho, es que la evidencia empírica muestra que en países donde no existen administraciones públicas de buen funcionamiento, el drawback tributario es inefectivo. Los drawbacks se vuelven difíciles de administrar cuando tienen tasas del 15% a 20% o más debido a fugas del sistema, retrasos en los pagos, y solicitudes fraudulentas. Los retrasos son particularmente perjudiciales para empresas pequeñas y medianas, y a las pequeñas cooperativas agrícolas exportadoras.

1.5.- Implicaciones políticas de los Drawbacks

La reducción del sesgo anti-exportador de las políticas comerciales existentes en los países en desarrollo ha sido un componente clave de los paquetes de reformas de las políticas de comercio exterior desde principios de los 80. Un instrumento casi universal en la consecución de este objetivo ha sido la creación o mejoramiento de los sistemas de reintegro tributario y regímenes temporales de admisión. Esto se ha vuelto evidente en una muestra de 42 de los 50 países que han aceptado evaluaciones de comercio exterior por parte de la Organización Mundial de

Comercio, donde se encontró una forma u otra de sistema de drawback. (Hübner, 2007).

Como se mencionó antes, los drawbacks tienen como justificativo en la premisa de que le permiten a los exportadores competir en los mercados internacionales mediante la adquisición de insumos a precios mundiales. El problema con este razonamiento es que asume que los aranceles son variables políticas predeterminadas. Si ese fuese el caso, la forma más sencilla de reducir la paralización anti-exportadora sería simplemente el eliminar todos los aranceles.

La razón del por qué esta solución es raramente aplicada es que los niveles de protección de mercado existentes corresponden a un equilibrio político-económico que es difícil de modificar debido a la existencia de presiones de lobbying de las partes interesadas. Se necesitaría entender el proceso económico individual de cada país para comprender la racionalidad de los sistemas de protección de los mismos.

Mientras que política y económicamente el principio del drawback es el mismo en todas partes, hay diferencias sustanciales entre países respecto al alcance del drawback y la forma y procesos con el cual el sistema se implementa y opera. En algunos países, el proceso político hace que los drawbacks sean prácticamente privilegios otorgados al fabricante de productos de exportación, más que un reembolso de los tributos que no deberían haber sido cargados para empezar.

Eso se refleja en los tipos de problemas experimentados en varios países con los esquemas de drawback, los cuales incluyen los siguientes:

- La restricción de los productos que califican para el drawback, para motivar así el uso de sus equivalentes de producción nacional, causando una desventaja en la competitividad del exportador
- Al exportador no se le da un alivio tributario completo ya que no se incluye en el drawback todos los rubros tributarios relacionados a la importación (como comisiones aduaneras, seguros obligatorios, etc).
- Tasas de procesamiento o tarifas de servicios, que retienen una porción de los drawbacks otorgados.
- Requerimientos burocráticos, procedimientos mal concebidos, o una administración aduanera ineficiente (o una combinación de estos), que resulta en costos indebidos para el exportador a través de retrasos en los pagos de los reembolsos, tasas de servicios, u otros costos administrativos directos o indirectos
- Los retrasos en los pagos son excesivos, o a veces simplemente no se hacen. Este último es un problema que ocurre en países donde los drawbacks surgen de un presupuesto anual y no de las recaudaciones en sí. Cuando los pagos se concretan, la inflación puede haber mermado sustancialmente el valor de los pagos por drawback, incrementado así el alto costo para el exportador de financiar los tributos pagados, y reduciendo su capital de trabajo.

La ausencia de un sistema de drawback bien diseñado, sin un alto componente político; o la imposibilidad de la administración aduanera de implementar uno apropiadamente es frustrante y desmotivador para los exportadores, quienes podrían estar tentados a evadir los impuestos totalmente en vez de pasar por todo el proceso descrito. (Wise, 2010)

1.6 Principios guías para el diseño de un sistema de Drawback.

Los siguientes principios deben ser seguidos a la hora de diseñar un sistema de drawback:

- El alivio tributario debe ser completo (al 100% de todos los tributos directos e indirectos pagados por el exportador). Debe cubrir a todos los productos de exportación, y todos los insumos usados en su producción.
- El sistema debe ser sencillo, fácilmente entendido por los productores y exportadores, y fácilmente administrado por las aduanas. Debe funcionar a un costo mínimo para el exportador, sin tasas por servicios o relacionadas, y el reembolso debe ser inmediato.
- La declaración de exportaciones debe ser suficiente prueba de exportación, y no debería requerirse otros documentos en el día al día del proceso.
- El esquema debe incluir a los exportadores directos y a los indirectos, esto es, tanto a los que lo producen como quienes lo exportan y sus proveedores
- Los exportadores serán responsables de cualquier pérdida de ingresos por demoras o negligencias en informarle a las autoridades competentes de cambios en los costos unitarios en los factores raíz de las tasas de drawbacks
- Las aduanas deben socializar y mantener indicadores de desempeño respecto a la administración de los drawbacks, y en particular comprometerse a pagar los drawbacks dentro de un número fijo de días luego de recibir las solicitudes de reembolso de parte de los exportadores

1.7 Cumplimiento con las Normas de la OMC

Es importante que los mecanismos de Drawback cumplan con lo estipulado por la Organización Mundial de Comercio (OMC), para evitar así que se impongan medidas tributarias y arancelarias retaliatorias de parte de los socios comerciales del país. (O'Keefe, 2009) los rebates tributarios indirectos y los esquemas de drawbacks no son considerados subsidios de exportación si estos no resultan en rebates que excedan lo que se pagó por los insumos consumidos en la producción del producto exportado.

La provisión normal del desperdicio en la producción debe hacerse con estimaciones del consumo de los insumos en la producción de las exportaciones. Los drawbacks o sistemas de suspensión de tributos en bienes de capital sí constituyen un subsidio a la exportación si son condicionales a que se exporte el bien.

Cuando la OMC recibe una queja de un subsidio a la exportación mediante el uso de drawbacks o devoluciones de impuestos indirectos, las autoridades investigadoras del país importador debe determinar si el Gobierno del país exportador tiene y aplica procedimientos para confirmar cuales insumos se consumieron en la producción del producto exportado, y en qué cantidades. Donde existen tales procedimientos, su razonabilidad, efectividad y consistencia con las prácticas comercialmente aceptadas en el país exportador deben ser determinadas. En la medida que los procedimientos demuestren cumplir con lo aquí expuesto, no se debe asumir que existe un subsidio.

Donde no hayan sistemas de monitoreo, o donde estos sistemas no se estén aplicando con eficiencia, una determinación de los bienes de los insumos reales utilizados debe hacerse, incluyendo una "provisión normal

para desperdicio". La determinación de que si la provisión clamada es "normal" debe tomar en consideración el proceso de producción, la experiencia promedio del país exportador en la industria, y otros factores técnicos.

La existencia de una provisión de sustitución de drawbacks bajo los cuales se les permite a los exportadores a seleccionar embarques particulares de importaciones sobre los cuales se solicitan los drawbacks, no puede ser en sí considerada un subsidio a la exportación.

Finalmente, también es importante notar que se considera que existen excesivos drawbacks sobre los costos de importación si los gobiernos han pagado algún interés sobre el dinero reembolsado en los esquemas de drawback, en la medida y cantidad del interés efectivamente cancelado o por pagar.

CAPÍTULO II

LA APLICACIÓN DEL DRAWBACK Y EL ALIVIO TRIBUTARIO PARA EL PROCESAMIENTO INTERNO

2.1.- Libre comercio y proteccionismo

En la Teoría Económica Clásica de Smith y Ricardo, los países ganan con el comercio siempre y cuando éste ocurra libremente y sin obstáculos. Sin embargo, en el mundo real no siempre es el caso. De hecho las barreras al comercio son prevalentes, y los temas comerciales son de los más discutidos en los ámbitos políticos.

La política de un Gobierno sobre comercio internacional puede ser vista a través de una gama donde se tiene totalmente el libre comercio por un extremo, y políticas proteccionistas por otro. En términos sencillos, el libre comercio, significa que no hay interferencia del Gobierno con el libre flujo del mismo. Cualquier desviación del libre comercio, especialmente si ésta es diseñada para proteger de la competencia extranjera a las industrias locales es llamado proteccionismo (Lang & Hines, 1993).

Si es cierta la lógica de que el libre comercio beneficia a las naciones, entonces surge la duda de por qué sigue existiendo el proteccionismo. Algunos estudiosos argumentan que no se trata sobre si el comercio beneficia o no al ingreso de una nación, sino sobre si el libre comercio puede complementar las metas sociales de los diferentes gobiernos (Harvey Dodd & Hasek, 1948). Pese a que el resultado neto del libre comercio es un aumento de la actividad económica de la nación, muchos gobiernos están dispuestos a renunciar a esas ganancias en aras de alcanzar sus metas políticas. Por ejemplo, la ventaja competitiva apunta hacia la especialización, pero los diferentes gobiernos pueden discrepar

con la idea de que la especialización traerá ventajas de largo plazo para sus naciones, por lo cual pueden no adherirse al principio de la especialización total y prefieren “adulterar” el concepto mediante la especialización en ciertas industrias, y la continuidad de la producción en bienes en los cuales no tienen ventaja comparativa.

Existen otros puntos de vista que apoyan una política comercial proteccionista. Por ejemplo, un Gobierno puede preferir sacrificar las ganancias del libre comercio por un ambiente económico más estable, con menores fluctuaciones de precios y de oferta de productos. Otros argumentos manifiestan que es la política proteccionista y no la liberal la que es más compatible con la meta de incrementar el ingreso de la nación en el largo plazo. La razón más repetida es la de los casos de las industrias “infantes”. En esencia este razonamiento se basa sobre la creencia que una industria que pueda no ser competitiva en el presente pueda llegar a obtener ventaja comparativa en el futuro a través de “los efectos de aprendizaje dinámicos” (Harvey Dodd & Hasek, 1948); luego de un breve periodo de protección del mercado local al ingreso de firmas extranjeras, ya que así obtendrá el conocimiento que le permitirá bajar los costos y poder alcanzar el nivel competitivo aspirado.

Las políticas proteccionistas se implementan mayormente a través de tres instrumentos principales: los aranceles, las cuotas y las políticas internas que reducen la demanda de productos foráneos.¹

Un arancel es básicamente un impuesto a los productos y servicios extranjeros, genera ingresos directos al Gobierno pero también incrementa el precio de los productos importados. Por otra parte, una cuota restringe

¹ Dormois, J.-P., & Lains, P. (2006). *Proteccionismo Comercial Clásico 1815-1914*. New York: Routledge.

la cantidad del producto que se puede importar, sin afectar directamente a su precio (Roberts, 2001). En este caso el país importador es el que fija la mencionada cuota.

Las políticas internas incluyen cosas como las normas fitosanitarias (medidas para-arancelarias), impuestos anti-dumping (vender productos en el mercado internacional por debajo de su precio de costo), e impuestos balanceadores que son dirigidos a prevenir lo que los gobiernos denominan como prácticas comerciales injustas.

No sólo los gobiernos tienen la potestad de decidir la validez del libre comercio y/o del proteccionismo. La experiencia de Canadá respecto al NAFTA (Tratado de Libre Comercio de Norte América, por sus siglas en inglés), es importante para este debate. El sector privado canadiense, luego de más de un siglo de proteccionismo enraizado en el país, surgió como el mayor promotor del libre comercio luego de una fuerte recesión sufrida por esa nación en 1980 y 1981 (Lusztig, 2004). Es más este empuje fue el que logró consolidar a los tres países (México, Canadá y Estados Unidos) bajo el abrigo de un solo acuerdo comercial continental.

Los encuentros entre el libre comercio y el proteccionismo han tenido alcances históricos de gran magnitud, tales como la Gran Depresión americana y la Primera Guerra Mundial (en ambas se culpa al proteccionismo); o la caída de la antigua Unión Soviética, atribuido a las grandes diferencias en desarrollo de las naciones occidentales aliadas a Estados Unidos y su política de liberalización comercial (Zeiler, 1999).

Pese a que teóricamente existen ventajas para el proteccionismo, la mayoría de economistas favorece el libre comercio, dado que las políticas proteccionistas como los aranceles y las cuotas distorsionan los

mercados, generan ineficiencias, y hacen que cualquier ventaja se desvanezca cuando los efectos externos negativos del proteccionismo se hacen sentir.

2.2 Barreras arancelarias y no arancelarias

2.2.1. Aranceles

Hasta hace unos 30 años (la década de 1980), la manera en que los países se protegían de la competencia internacional era, principalmente, a través de la imposición de aranceles a los productos importados. Los aranceles, por otro lado, siempre han cumplido una importante función de generadores de ingresos a las arcas fiscales para muchos países, por lo que, generalmente se diferenciaban entre tarifas muy altas para productos suntuarios o que competían directamente con la producción nacional, y tarifas más bajas para productos necesarios para la industria y otros sectores. La ***definición de arancel es muy clara: es un impuesto que establece el país importador cuando un bien importado cruza su frontera internacional*** (Parkin, 2006). Los países eran libres de establecer sus niveles arancelarios y llegaron a conocerse niveles de hasta 300% para algunos productos suntuarios en algunos países, especialmente si se veían afectados por graves crisis fiscales.

Los países utilizaban, y lo continúan haciendo, dos tipos de aranceles que son aceptados universalmente: ad-valorem y específicos, que se utilizan por separado o en combinación (SICE-OEA, 2014), a saber:

Arancel ad-valorem: el cobro de un porcentaje sobre el valor en aduana de la mercancía. Ejemplo: 5% sobre el valor importado.

Arancel específico: el cobro de un valor fijo por unidad de medida. Ejemplo: \$0.10 por kilo importado, \$0.25 por metro de tela importada.

Arancel mixto: una combinación de los dos anteriores. Ejemplo: las telas pagarán 10% sobre el valor importado más \$0.30 por metro de tela importada.

Cuando se empiezan a dar acercamientos entre los países para reducir los niveles de desigualdad de desarrollo, lo que se ofrecía eran aranceles rebajados o cero arancel, especialmente para productos agrícolas de los países en desarrollo. Luego se fueron consolidando esfuerzos de integración, como el de la Unión Europea por ejemplo, en que países de similar nivel de desarrollo se concedían preferencias arancelarias hasta eliminar completamente los aranceles entre ellos. Movimientos similares pero de diferente intensidad se empezaron a dar en otros continentes y las concesiones que otorgaban eran fundamentalmente arancelarias.

2.2.2 Barreras no arancelarias

Conforme el mundo avanzaba hacia una apertura comercial a través de la reducción y/o eliminación de los aranceles, iban surgiendo otras formas de limitar el ingreso de importaciones, sea en nombre de la calidad, de la seguridad alimentaria, de la seguridad del país, de crisis económicas, entre otras. Estas formas son las que se conocen como ***barreras no arancelarias, definidas como aquellas medidas de política pública diferentes de los aranceles regulares, que potencialmente pueden tener un efecto económico en el comercio internacional de bienes, sea afectando las cantidades que se negocian, sus precios, o ambos a la vez*** (UNCTAD, 2012).

Las barreras no-arancelarias han ido adquiriendo cada vez más importancia para el comercio es un tema prioritario en las negociaciones internacionales entre países que buscan acuerdos de libre comercio. Es a

veces difícil poder clasificarlas porque han ido ganando en sofisticación y muchas veces se invocan bajo objetivos aceptados por la Organización Mundial del Comercio como son: afianzar la seguridad en un país, asegurar la inocuidad de los alimentos y bebidas que ingresan, asegurar la calidad técnica de los productos, y en casos de debacle económica.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es el organismo multilateral que regula el comercio entre países. Esta regulación se realiza a través de acuerdos que se negocian multilateralmente, se aprueban y luego cada país se adhiere (OMC, 2014). En el caso de las barreras no arancelarias, en 1995 entraron en vigor los Acuerdos OMC sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y sobre obstáculos técnicos al comercio. En un gran esfuerzo por identificar la mayor cantidad de barreras no arancelarias que afectan el comercio, entre el 2007 y el 2012 se formó un grupo especial de técnicos en este tema que representaban los principales organismos vinculados al comercio internacional: OMC, FAO, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, UNCTAD, ONUDI, Centro de Comercio Internacional y OCED Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico. Este grupo, al que se denominó MAST (Multi-Agency Support Team – Grupo de Apoyo), presentó sus resultados a través de un esquema de tres grupos, dos de ellos relacionados a las importaciones y uno a las exportaciones. A estos grupos los subdivide en 16 capítulos, los cuales a su vez pueden subdividirse según el caso (OMC, 2014) (CBP, 2014).

En el siguiente cuadro se presenta un sumario del contenido de este trabajo que es actualmente la base para todas las negociaciones comerciales que se realizan en el mundo:

Tabla 1
Barreras no arancelarias al comercio
Año 2013

BARRERAS NO ARANCELARIAS AL COMERCIO		
IMPORTACIONES		EXPORTACIONES
MEDIDAS TÉCNICAS	MEDIDAS NO TÉCNICAS	
Capítulo A: Medidas Sanitarias y Fitosanitarias: asegurar productos están libres de pestes, verificaciones, conformidades	Cap D: Medidas de contingencia: salvaguardas, derechos compensatorios, derechos anti-dumping	Cap P: Todas las medidas que los gobiernos aplican a sus exportaciones: impuestos, cuotas, prohibiciones
Cap B: Barreras Técnicas al Comercio: especificaciones técnicas, de calidad, etiquetado, verificaciones	Cap E: Licencias, cuotas, prohibiciones y otras medidas para limitar las cantidades	
Cap C: Inspecciones previas al embarque y otras formalidades	Cap F: Medidas para controlar los precios incluyendo impuestos y tasas adicionales	
	Cap G: Medidas Financieras: restricciones en los pagos para importaciones	
	Cap H: Medidas que afectan la competencia: privilegios a uno o pocos operadores económicos, sea importadores, agencia de transporte, seguros	
	Cap I: Medidas restrictivas a inversiones: exigencia de contenido local o que se compense con exportaciones las importaciones que se realicen	
	Cap J: Restricciones para la distribución interna de productos importados	
	Cap K: Restricciones en servicios de post-venta	
	Cap L: Subsidios (sin incluir los subsidios a las exportaciones)	
	Cap M: Restricciones en compras gubernamentales	
	Cap N: Medidas relacionadas a la propiedad intelectual y a los derechos de propiedad intelectual	
	Cap O: Normas de Origen, tanto para los productos como para su contenido	

Fuente: la UNCTAD²

Elaboración: La autora

Se puede observar, que cada capítulo de este listado se expande tratando de abarcar las medidas distintas a las puramente arancelarias que los

países crean o imponen para reducir o eliminar el ingreso de importaciones, sea de productos determinados o todas en general. Ejemplos de importaciones totales que deben cumplir requisitos adicionales corresponden a las que ingresan a los Estados Unidos en donde, por consideraciones de seguridad nacional después de los ataques de Septiembre 11 del 2001, todos los embarques que lleguen por vía marítima, terrestre, aérea o fluvial, deben ser previamente avisados a la aduana para su verificación. Los barcos y los aviones deben incluso enviar copia de su manifiestos de carga y su ubicación en bodegas (CBP, 2014). Por su consideración de seguridad nacional, este requisito fue aceptado por la OMC y no incluido como una barrera no arancelaria. Pero sucede que, en ocasiones, los países obligan a que todas las importaciones o grupos específicos de productos importados tengan que solicitar permisos especiales, sean licencias para importar, aplicaciones para cuotas o contingentes, trámites que pueden resultar engorrosos y demorados. Este tipo de medidas de política pública, sí se consideran barreras al comercio ya que su propósito no es la seguridad del país alimentaria o técnica, sino simplemente controlar la cantidad de producto que se está importando.

Las barreras no arancelarias más utilizadas por los países son los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias. Entre los obstáculos técnicos, los más importantes son: regulaciones de etiquetado, regulaciones para el embalaje, especificaciones técnicas que deben cumplir los productos, verificaciones de cumplimiento de estos requisitos.

² UNCTAD. (2012). United Nations Conference on Trade and Development. www.unctad.org.

Son difíciles de diferenciar entre un condicionamiento simplemente técnico que busca garantizar una calidad determinada y una barrera que no permite que algunos países compitan con los mismos productos.

En cuanto a las medidas sanitarias y fitosanitarias, generalmente se invocan para proteger la vida humana, la de los animales y de las plantas, a través de la prevención del ingreso y diseminación de pestes y enfermedades a través de plantas, frutas, legumbres, carnes, lácteos; los riesgos por el uso de aditivos, contaminantes, toxinas y organismos que pueden provocar enfermedades; y para proteger la biodiversidad (UNCTAD, 2012). Esto hace que se llegue a la prohibición de ingreso de ciertos productos desde ciertos países o desde ciertas zonas geográficas de esos países, o que se exija tratamientos especiales previos al embarque junto con verificaciones especiales. Ejemplos de estas medidas son: el ingreso discriminado de flores a los Estados Unidos, en donde algunas variedades ingresan sin problemas si provienen de determinados países y otras deben ser inspeccionadas y/o fumigadas. También las exportaciones de mango hacia Estados Unidos están limitadas si el país productor está en la lista de países con presencia de la mosca de la fruta, como es el caso de Ecuador (CBP, 2014). Esto obliga a los exportadores de mango a invertir en un tratamiento especial de calor y luego los mangos sean verificados en origen por las autoridades sanitarias de Estados Unidos, con los consecuentes mayores costos de procesamiento.

Las medidas no arancelarias relacionadas a las exportaciones son muy importantes, que incluyen:

- Restricciones cuantitativas: cuotas, licencias, registro previo
- Restricciones en los canales de exportación: a través de empresa estatal, de pocos operadores seleccionados,
- Fijación de precios mínimos de exportación

- Impuestos y tasas a la exportación
- Barreras técnicas a la exportación: regulaciones, inspecciones
- Subsidios a la exportación.

La OMC considera que los productos que se exportan no deben estar sujetos a impuestos y tasas especiales. Siendo el tema central de este trabajo el drawback o devolución de impuestos, el análisis en los siguientes capítulos incluirá el alcance de esta devolución y el mecanismo utilizado, para que no se encasille como un subsidio a la exportación.

2.3 Tratados y regulaciones de comercio internacional.

Cuando los países entran en un proceso de recuperación luego de la II Guerra Mundial, uno de los pasos conjuntos que tomaron fue crear instituciones marco que supervisen aspectos tan importantes como el financiero (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), el mantenimiento de la paz (Naciones Unidas), y la cooperación y el desarrollo económico (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).

En el aspecto comercial, en 1947 se creó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), con objetivos muy claros: concluir acuerdos que busquen reducir los aranceles y otros obstáculos al comercio sobre la base de reciprocidad y ventajas mutuas, eliminando todo trato discriminatorio en materia de comercio internacional (OMC, 2014).³

El GATT aunque importante en los avances logrados, no tenía la garantía institucional y legal suficiente para obligar a los países firmantes y

³ OMC. (2014). Organización Mundial de Comercio. www.wto.org.

realmente limitar a los no firmantes. Se habían generado algunos acuerdos de comercio que incluían a varios países de una misma zona geográfica o con intereses similares, y se iban generando legislaciones paralelas. Los países fueron tomando conciencia de que se requería un andamiaje que agrupe a todos los países y sea el referente para todos los acuerdos de comercio que se firmen entre dos o más países.

2.3.1 A Nivel multilateral (Mundial)

El 1º de Enero de 1995 se crea oficialmente la Organización Mundial de Comercio (OMC por sus siglas en español y WTO por sus siglas en inglés), luego de largas negociaciones entre los países miembros del GATT que se dieron entre 1986 y 1994, conocidas como Ronda Uruguay (OMC, 2014). La OMC está radicada en Ginebra, Suiza, y, a junio del 2014, 160 países se han adherido en calidad de miembros (OMC, 2014). Todas las decisiones deben ser tomadas por la totalidad de los miembros y son el resultado de negociaciones previas. La OMC “se ocupa de las normas mundiales por las que se rige el comercio entre las naciones. Su principal función es velar porque el comercio se realice de la manera más fluida, previsible y libre posible.” (OMC, 2014). Las funciones que debe cumplir la OMC son (OMC, 2014):

- ✓ La administración de los Acuerdos Comerciales en vigencia
 - ✓ Constituirse en un Foro para las negociaciones comerciales
 - ✓ La resolución de las diferencias comerciales entre sus miembros
 - ✓ La supervisión de las políticas comerciales que adopta cada país
 - ✓ Proveer asistencia técnica y capacitación a los países en desarrollo
 - ✓ Cooperar con otras organizaciones internacionales.
-
- ✓ Las negociaciones de la OMC abarcan las mercancías, los servicios y la propiedad intelectual, y se concretan en acuerdos en donde se establecen como temas principales los principios de liberalización

de aranceles, las excepciones, los mecanismos para la solución de diferencias, los compromisos previos, entre los principales temas.

- ✓ Los principales acuerdos de la OMC tratan en lo relacionado a:
- ✓ El comercio de mercancías: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y el Comercio (GATT)
- ✓ El comercio de servicios: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)
- ✓ La propiedad intelectual: los Aspectos del Derecho de la Propiedad Intelectual relacionados con el comercio (ADIP).

Tabla 2
Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio
Actualizado al 2013

<i>Acuerdo General</i>	ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE LA OMC		
	Bienes	Servicios	Propiedad intelectual
<i>Principios básicos</i>	GATT	AGCS	ADPIC
<i>Pormenores adicionales</i>	Otros acuerdos sobre bienes y sus anexos	Anexos sobre servicios	
<i>Compromisos de acceso a los mercados</i>	Listas de compromisos de los países	Listas de compromisos de los países (y exenciones del trato Nación más favorecida)	
<i>Solución de diferencias</i>	SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS		
<i>Transparencia</i>	EXÁMENES DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES		

Fuente: OMC⁴

Elaboración: La Autora

⁴ "Entender la OMC" - OMC. (2014). Organización Mundial de Comercio. www.wto.org.

Detrás de cada Acuerdo existen los siguientes aspectos importantes:

- 1) Transparencia, que obliga a los gobiernos a avisar a la OMC sobre cada nueva política comercial que adopte y su aplicación conforme a las normas OMC, sobre lo que dicha organización emite anualmente un informe de cumplimiento.
- 2) Solución de diferencias, la OMC ha aprobado un procedimiento muy claro para resolver conflictos que se puedan presentar entre los países por la adopción de determinadas políticas comerciales o el infringir acuerdos previos. Cualquier país miembro que se sienta afectado puede acudir a la OMC en donde un panel de expertos independientes estudiará el caso y emitirá su resolución, la misma que es de acatamiento obligatorio.
- 3) Apoyo a los países de menor desarrollo, se manifiesta en cada acuerdo de la OMC a través de plazos más largos para la adopción de compromisos y el fortalecimiento de la capacidad de negociación y promoción comercial, que se da a través de capacitación y el fortalecimiento institucional.

En comercio internacional se considera como el único tratado o acuerdo de comercio mundial a la Organización Mundial de Comercio (todos los Acuerdos que se aprueben bajo ese marco). Se reserva el término “multilateral” sólo a este organismo. Cualquier otro nivel de negociación comercial entre varios países se llama “regional”, “subregional”, “plurilateral” o “tripartita” o “bilateral”, según sea el número de países que lo integren o si pertenecen a una zona geográfica específica.

2.3.2 A Nivel regional

Como su nombre lo indica, es un acuerdo de comercio entre países que están ubicados en una zona geográfica determinada. Arrancando en 1950,

este tipo de acuerdo se ha venido dando entre países desarrollados y entre países en desarrollo. El más importante es la actual Unión Europea que arrancó como un acuerdo de comercio entre seis países de Europa Occidental y evolucionó hasta convertirse en una realidad de integración regional entre 28 países europeos miembros y otros 5 países en proceso de aprobación (Unión-Europea, 2014).

Este tipo de acuerdo puede ser exitoso si existe un potencial de complementación entre las economías de los países que lo integran. Con la reducción de aranceles ese potencial puede convertirse en una verdadera creación de comercio (FAO, 2000).

Todos estos acuerdos deben ser notificados a la OMC en donde serán revisados para verificar que sus normas guarden coherencia con las normas aprobadas por la OMC.

Los principales acuerdos regionales que se han firmado y están vigentes en el continente americano son:

- ✓ **NAFTA** Acuerdo de Libre Comercio de Norte América: Canadá, Estados Unidos y México
- ✓ **ALADI** Asociación Latinoamericana de Integración: 13 países miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Cuba y Panamá. Nicaragua está en proceso de adhesión (ALADI, 2014).
- ✓ **SIECA** Secretaría de Integración Económica de Centroamérica: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (SIECA, 2014).
- ✓ **CARICOM** Comunidad del Caribe (Caribbean Community): quince países miembros: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, St Lucia,

St Kitts y Nevis, St Vincent y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago (CARICOM, 2014).

- ✓ **CAFTA-DR** Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

Estos acuerdos han experimentado diferentes niveles de desarrollo, destacando el NAFTA como el de mayor avance en el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos. Muchos problemas surgen de la disparidad de niveles de desarrollo económico entre los firmantes, así como de las medidas que se adopten al interior de cada país tanto para promocionar las ventajas obtenidas como los efectos que pueden darse en determinados sectores (Vieira, 2008).

2.3.3 A Nivel subregional

Muchos de estos acuerdos subregionales surgieron como una alternativa al lento paso de avance en los acuerdos regionales. Bajo este esquema, un grupo pequeño de países limítrofes deciden avanzar más rápidamente, sea en la reducción de sus niveles arancelarios o en otros ámbitos como el comercio fronterizo, cooperación técnica, servicios, propiedad intelectual, entre los más importantes.

Es importante indicar que estos acuerdos toman como base el acuerdo regional marco y se rigen con las normas OMC. De hecho, deben también ser notificados a la OMC para que el Comité de Expertos en Convenios Comerciales compruebe que están de acuerdo a la normativa multilateral (Vieira, 2008).

Los principales acuerdos subregionales de comercio que están vigentes en el continente americano son:

- ✓ **Comunidad Andina**, conocida anteriormente como Pacto Andino, integrada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia (CAN, 2014).
- ✓ **Mercosur**: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Venezuela (Mercosur, 2014).

Una característica especial de los acuerdos subregionales es que han podido acceder a negociaciones con grupos regionales. El caso concreto de los acuerdos de comercio que ha firmado la Unión Europea con varios grupos subregionales, entre ellos y aún pendiente de aprobación, el Acuerdo UE-Mercosur.

2.3.4 A Nivel bilateral

Esta modalidad era utilizada muy escasamente hasta principios de 1990 en donde arranca una proliferación de acuerdos bilaterales de comercio que continúa aumentando en intensidad. Una de las razones parece ser que la reducción generalizada de niveles arancelarios en el mundo se ha visto reemplazada por medidas no arancelarias que afectan el comercio, por lo que los países con vocación exportadora, han optado por negociar bilateralmente con los países en donde han identificado un mercado para sus productos. Se considera un acuerdo bilateral cuando la negociación se da entre dos países o entre un país y un bloque integrado de países.

Un ejemplo de este tipo de acuerdo entre países es Chile que en los últimos quince años ha firmado acuerdos bilaterales con países y con bloques de países, contando actualmente con 25 acuerdos firmados y 2 en negociación.

Es importante indicar que los acuerdos que se están firmando, llamados “de última generación”, independiente de que sean bilaterales, trilaterales o plurilaterales, incluyen la parte arancelaria como primer punto, pero igual

o más importantes son: la negociación de las barreras no arancelarias, obstáculos técnicos al comercio, propiedad intelectual, salvaguardas y la solución de controversias. A nivel de acuerdos regionales, los temas laborales y ambientales ocupan un lugar destacado en la negociación.

2.4 Diferentes sistemas de reintegros para exoneraciones tributarias.

A nivel global, se considera que lo justo es que un producto que se exporta no se vea recargado en el precio por causa de impuestos pagados por la compra de los insumos que utilizó para procesarlo o empacarlo. Este es uno de los principios de negociación de la OMC: *el principio de no exportar tributos*, y tiene mucho que ver, además, con no restar competitividad a los productos que se comercian internacionalmente, según Rohdes.⁵

Esta aceptación ha llevado a que la mayoría de los países implementen un sistema de reintegro de esos tributos que se conoce generalmente como “drawback” por su nombre en inglés. No es un sistema homogéneo, hay países que han legislado sobre el tema y el drawback es parte del proceso normal de exportar. Hay otros países en que el drawback existe por un tiempo y luego se elimina, de acuerdo a los intereses de los gobiernos. En otros países el drawback es selectivo o tiene límites en los montos que se pueden recuperar. Por último, en muchos países el drawback se utiliza como un mecanismo de promoción de exportaciones, sea generalizado o sólo para sectores seleccionados.

Estas diferencias en los alcances ha llevado a que se presenten numerosas quejas ante la OMC, tanto contra países desarrollados como

⁵ Rohdes, M. (2006). The WTO and the Regulation of International Trade: Recent Trade Disputes. International Economics Study Group.

contra países en desarrollo. En todos los casos, la raíz del problema no es el concepto sino la aplicación que se está haciendo de este instrumento de restitución.

Entre los conceptos de drawback entre Perú, Ecuador, Estados Unidos y la Unión Europea es importante señalar las diferencias, no de concepto sino de alcance:

En Perú: “Drawback: es un régimen aduanero que permite, como consecuencia de la exportación de mercancías, obtener la restitución total o parcial de los derechos arancelarios, que hayan gravado la importación para el consumo de las mercancías contenidas en los bienes exportados o consumidos durante su producción” (Rosas, 2010).

Perú reintegra porcentajes diferentes según el producto que se exporta y tiene algunos productos a los que no se reconoce reintegro. Es un país en donde el drawback se ha utilizado para la promoción selectiva de exportaciones, sea ampliando la vigencia del drawback o variando los porcentajes según sea la situación específica de cada producto.

En Ecuador: “Drawback es un régimen aduanero que permite la devolución total o parcial de los derechos arancelarios pagados en la importación de materias primas o insumos o productos intermedios o partes y piezas, incorporados en la producción de bienes exportados. El monto de la restitución es la suma que resulte de aplicar la tasa de 5% al valor FOB de exportación, sin considerar las comisiones y cualquier otro gasto deducible”.

Ecuador tiene una historia corta con respecto al drawback, cuando lo ha instituido, su vigencia no ha sido muy larga y se han fijado porcentajes de reintegro según sectores o productos.

Para Estados Unidos: “Drawback es el reintegro de ciertos aranceles, impuesto a la renta y ciertas tasas cobradas a bienes importados. Tales reintegros se concretan cuando los bienes se exporten o destruyan bajo la supervisión de la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras” (CBP, 2014). Aunque la definición parece simple, el proceso de cálculo para reclamar los reintegros puede ser muy complicado y está, además, sujeto a fiscalización por parte de aduanas y de la oficina de Impuesto a la Renta. Sin embargo, la empresa recibirá los montos que puede demostrar haber pagado por concepto de tributos.

Estados Unidos tiene la legislación más antigua que se conozca con respecto al drawback, ya que se remonta al 4 de julio de 1789, la creación de la primera ley en que se establece el reintegro del 99% de los aranceles pagados por una mercancía, exceptuando alcohol, si se exportaba dentro del año siguiente al pago de tributos realizado. Con el tiempo se fueron dando cambios y actualmente se consideran tres categorías de drawback: reintegro por uso en proceso, reintegro por mercadería no utilizada, y reintegro por mercadería rechazada (Theakston, 2014).

La Union Europea: La Unión Europea no tiene un sistema de reintegro arancelario similar a los aquí mencionados. Lo que si tiene es un sistema común muy eficiente de reintegro del V.A.T o impuesto al valor agregado (impuesto sobre las ventas), que consta en la Directiva 2006/112/EC del 28 de noviembre del 2006 y por la que se establecen las pautas comunes de procedimiento (Eur-lex, 2014). Sin embargo, cada uno de los países

miembros tienen capacidad de adaptar la Directiva y se manejan también porcentajes diferentes de V.A.T. (Eur-lex, 2014).

En las negociaciones de Acuerdos de libre comercio, la Unión Europea ha sido un fuerte oponente a la aplicación del régimen de drawback. Este caso se evidenció mucho, cuando negociaba con Perú y Colombia y llegó a plantear que el drawback sea eliminado, lo que fue negociado.

Para concluir con este punto, el reintegro de tributos o “drawback” como se lo conoce, es un concepto claro: no se deben exportar tributos y, por lo tanto, los productos que se exportan deben ir “limpios” de esta carga tributaria que les resta competitividad. En la práctica, su aplicación ha sido y es discrecional, tanto en el tiempo que se lo mantiene, los productos que se benefician, la manera en que se calcula y los requisitos para acceder al reintegro.

Muchos países han favorecido el establecer un porcentaje único o porcentajes diferenciados por sectores, principalmente porque facilita el cálculo, pero a nivel internacional se considera que cada empresa tendrá un monto diferente a recibir si realmente se hacen los cálculos para cada insumo, materia prima y embalaje utilizados. Estas actuaciones han dado lugar a problemas en las relaciones comerciales entre los países que, a falta de poder resolverse bilateralmente, han sido llevados ante la OMC para su resolución.

CAPITULO III

EL DRAWBACK EN EL ECUADOR

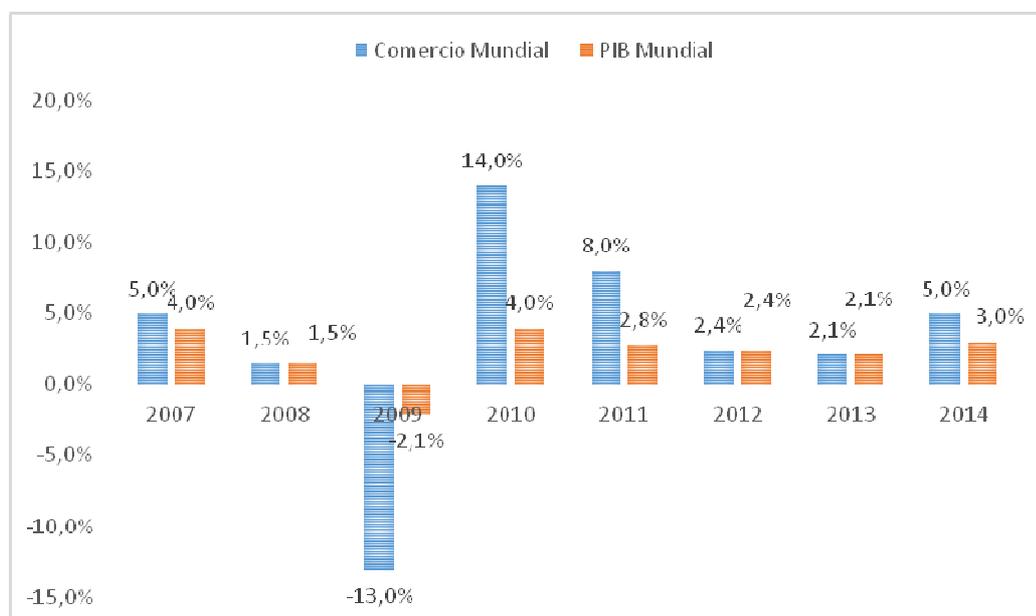
Pese a su reciente surgimiento económico, el Ecuador debe seguir incrementando su actividad económica si apunta seriamente a eliminar la gran discrepancia en su distribución de ingresos y la pobreza que aún aqueja a varios sectores de su sociedad.

Dado el pequeño tamaño de su mercado, y la limitada capacidad de sus recursos de capital humano y el no-humano, el pensar que el país alcanzará el desarrollo económico mediante un proceso de industrialización no es viable. El acuerdo al Fondo Monetario Internacional, lo que Ecuador necesita es “identificar sectores con potencial de crecimiento donde por una parte cuente con ventajas comparativas, y por otra parte tenga un gran mercado potencial”. (FMI, 2003)

Tradicionalmente el Ecuador ha desperdiciado recursos que podrían usarse para exportaciones, estos se encuentran en sectores ineficientes y sobreprotegidos (mayormente en el sector industrial); en sectores sin ninguna ventaja comparativa (por ejemplo el sector automotor, entre otros), en sectores que usan los recursos ineficientemente y los manejan de mala manera (las empresas públicas conocidas por sus derroches y piponazgos); en industrias poco reguladas o con controles insuficientes (como las telecomunicaciones), e incluso en la corrupción que consume recursos sin crear empleo productivo que agregue valor.

Sin embargo, para poder incentivar las exportaciones y diversificar su economía en ese sentido, el Ecuador debe primeramente eliminar, o al menos reducir considerablemente su existente parcialización en contra de las exportaciones, ocasionada por todo el apoyo discriminatorio que reciben otros sectores productivos que sustituyen importaciones a través de aranceles, así como también a barreras no-arancelarias que son discriminatorias en su propósito o aplicación, tales como prohibiciones, regulaciones técnicas, procedimientos aduaneros, evaluaciones aduaneras, reglas de origen, medidas de salvaguardas, compras públicas, y otras del mismo tipo – las cuales en conjunto proveen “apoyo”, o un subsidio implícito a ciertos sectores y productos, perjudicando al sector exportador así como también el potencial exportador de otros sectores. (IBPUS, 2008)

Ilustración 1
EL COMERCIO Y EL PIB MUNDIAL, EN VALOR PORCENTUAL
PERIODO 2007-2014



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU/DESA, 2014)Elaboración: la autora

Lo expuesto se condensa bajo el concepto de la Tasa de Protección Efectiva (TPE), la cual se diferencia de la Tasa Nominal de Protección dado que las materias primas, los ingredientes, y los bienes de capital se benefician de una tarifa más baja que la establecida para el producto final. Si el arancel en la materia prima a usarse para producir el producto final fuese la misma que la pagada por el producto final en sí cuando se importa, la Tasa de Protección Efectiva coincidiría con la Tasa Nominal de Protección-lo cual transparentaría el verdadero nivel de apoyo para la producción nacional del producto final en cuestión. Si el Código Arancelario del Ecuador tuviese el mismo arancel para todos los productos, la tasa de protección efectiva sería la misma para todos los productos nacionales, finales o intermedios, y asimismo sería igual para todos los productores de bienes que podrían importarse de otra manera.

En conclusión, “cualquier barrera que favorece a un sector perjudica a otro, por lo que lo ideal es tener una política arancelaria lo más neutral posible, tanto en importaciones como exportaciones.” (QUITO MOROCHO & RIERA MIRANDA , 2012). Mientras se mantenga el actual sistema parcializado perjudicial para las exportaciones, sería bueno para el país el fortalecer regímenes especiales aduaneros que compensan la situación al menos en cierta proporción. Opciones como la admisión temporal, depósitos industriales, exportación temporal, depósito comercial, tránsito, reposición de inventario, y el drawback dan alternativas a los exportadores para poder hacerlo.

3.1. Orígenes de la implementación del Drawback en Ecuador.

El sistema de drawback recibió más apoyo en el año 2002, cuando se creó un sistema de retorno automático de impuestos equivalente al 5% del valor bruto de exportación.

El Drawback o “retorno de impuestos” se define como “un reembolso de los impuestos pagados sobre los productos y materias primas importados al país e incorporados a un bien final para exportación. Los productos ecuatorianos son elegibles para recibir el drawback una vez que exportan los bienes finales a sus mercados de destino”. (Comisión Internacional de Comercio-USA, 2006).

El sistema de Drawback no es ningún sistema nuevo ni algo que se pudiera considerar moderno. Al contrario, ha sido parte del Código Aduanero Ecuatoriano, prácticamente desde el nacimiento de la república, dado que es una herencia de los sistemas comerciales europeos que surgieron en la era del mercantilismo.

Es más la primera persona en hablar de Drawback desde un punto de vista de impacto económico fue Adam Smith, fundador de la Escuela Clásica del Pensamiento Económico y generalmente referido como el padre de la economía. Mucho se conoce de Smith, sin embargo algo que elude muchas de sus bibliografías y a muchos de sus estudiosos es cómo Adam Smith tuvo una vida íntimamente relacionada con las aduanas y el comercio exterior. Es más, en su libro de “La Riqueza de las Naciones”, publicado en 1776 (34 años antes de la independencia de Ecuador de España), Smith cita dos títulos a su haber: profesor de Filosofía Moral de la Universidad de Glasgow, y Comisionado General de las Aduanas Reales en Escocia. (Asakura, 2003).

Su vida estuvo íntimamente vinculada al comercio exterior desde su nacimiento. Su padre, también llamado Adam Smith, era un contralor en las aduanas del puerto de Kirckcaldy en Escocia, un puesto solo segundo en importancia al cobrador. Su tío, también llamado Adam Smith para gran confusión de los biógrafos, fue también un oficial de aduanas. El mismo Smith fue nombrado uno de los cuatro comisionados de las aduanas de los puertos de Escocia en 1778, cargo que ocuparía por 13 años hasta su muerte 1790.

La propuesta de Smith sobre el Drawback decía que los comerciantes e industriales del país no estaban contentos con sólo vivir del mercado local o nacional, sino que existía el deseo de expandirse a otros territorios a vender sus bienes. Debido a que la nación de origen evidentemente no tiene jurisdicción sobre otros países, esta poco puede hacer para garantizarles éxito comercial a sus exportadores mediante legislación. Lo que sí puede hacer para volverlos competitivos en el extranjero es proveerles con incentivos para las exportaciones. (Smith, 1776).

De todos estos incentivos posibles, el llamado Drawback parece ser el más razonable de todos. El permitirle al exportador deducir ya sea todo o al menos una buena parte de cualquier tributo directo, indirecto o especial, impuesto sobre la industria doméstica, nunca ocasiona que se exporte una mayor cantidad de bienes que los que se hubiese exportado si no existiesen los impuestos mencionados. Es decir, no ocasiona sobre-exportación.

Esta motivación no causa que caiga el empleo en otros sectores de la economía como causa del incremento de las exportaciones, sólo ocupa el empleo requerido para su producción. Lo que sí hace es prevenir que se

pierdan los empleos relacionados a la industria que hace la exportación a otras actividades que se beneficiarían si no se exportase. Es decir, no modifican el balance que se establece naturalmente entre los varios empleos de una sociedad, al contrario, previene que éste sea trastocado por la desigual distribución de impuestos y aranceles. Por ende tienden no a destruir sino a preservar, siendo en la mayoría de los casos muy ventajoso preservar, la división de labores y la correcta distribución de riqueza dentro de una sociedad.

La aplicación del Drawback era de principal importancia para Smith en los tiempos en los que él vivía, dado que el Reino Unido (incluyendo Escocia), era la nación más industrializada del planeta, pero sin embargo las materias primas que utilizaba provenían de todas partes del imperio y del mundo. Estas materias primas eran una parte importante de los costos de producción. Por este motivo se creó un primer Drawback llamado “Viejo Subsidio”, por el cual los productores podían recuperar inmediata y automáticamente la mitad de los tributos pagados en la importación cuando exportaban la mercancía terminada hasta 1 año después de haber importado la materia prima.

También había una provisión para las materias primas de trasbordo que venían de las colonias para ser exportadas a otros países. Al exceder en gran medida lo que se consumía en Inglaterra, el Gobierno necesitaba exportarlas lo mejor y antes posible. Ante tal situación se estableció un Drawback automático del 100% de los impuestos, sin que se retuviese siquiera el 50% del viejo subsidio mientras se exportase máximo hasta 3 años después de su arribo, posterior al eso sí aplicaba el 50% de impuesto.

En el caso de los depósitos comerciales, donde se importaba productos competidores de otros países para ser re-exportados de manera consolidada a nuevos destinos, el Gobierno no otorgaba ningún tipo de Drawback o incentivo para su exportación.

Tabla 3
TIPOS MAS FRECUENTES DE DEVOLUCIONES CONDICIONADAS DE
TRIBUTOS (DRAWBACKS)

Manufactura directa
<ul style="list-style-type: none"> • Artículos importados y subsecuentemente usados o destruidos en la producción de bienes finales para exportación
Sustitución de manufactura
<ul style="list-style-type: none"> • Hace posible aplicar el drawback arriba mencionado también a productos nacionales de las mismas características y calidad
Mercancías rechazadas
<ul style="list-style-type: none"> • Si se importa mercadería y se re-exporta o destruye debido a que no son conformes con las especificaciones requeridas para producción.
Materiales de construcción y repuestos
<ul style="list-style-type: none"> • Usados en la construcción o reparación de barcos, naves, aviones, o maquinaria extranjera que esté siendo usada en el país
Mercadería no usada
<ul style="list-style-type: none"> • Es la devolución de impuestos a bienes importados que no se usaron o se destruyeron, aún no habiendo sido usados en producción
Material de empaque
<ul style="list-style-type: none"> • Devolución de impuestos para materiales de empaque importados o nacionales, usados en la elaboración de los productos finales para exportación

Fuente: Elaborado por la autora basado en datos de la Aduana de EEUU (Aduana EEUU, 2013)

Elaboración: la autora

Ecuador no tiene subsidios a las exportaciones como otras naciones del mundo, y el sistema de drawback generalmente ha funcionado con pobres resultados. Por eso, como se mencionó los regímenes ecuatorianos, siempre han parecido discriminar en contra de las exportaciones. La protección efectiva a las exportaciones parece ser negativa, impresión que no ha sido mejorada por temas como las pérdidas de las preferencias arancelarias bajo el ATPDEA y la no firma de tratados de libre comercio.

Esto se traduce como un problema, para la diversificación de las exportaciones, lo que queda reflejado en la muy limitada diversificación de su base exportable, la cual ha visto el surgimiento de sólo dos productos de relativa importancia en los últimos 40 años, pese a haber contado con acceso preferencial a varios grandes mercados extranjeros. Estos productos son los camarones y las flores, ambos primarios y con poco valor agregado. La postura del régimen actual es que la diversificación de las exportaciones es esencial para el crecimiento económico y para reducir la fuerte dependencia del petróleo que tiene el país, sin embargo, hasta ahora esta meta no se ha realizado.

Recientemente el sistema de Drawback aplicaba a exportaciones no-petroleras, pero en la práctica su cobertura era muy limitada. El sistema resultaba en muchos retrasos en la devolución de los impuestos, y los costos de procesamiento que ponía sobre los potenciales beneficiarios eran muy altos, especialmente para pequeños exportadores. (KPMG, 2011).

Hay un sistema de Drawback que está vigente desde abril del 2002, que busca automatizar la devolución de los valores a los exportadores

mediante la devolución de un 5% del valor bruto de la exportación, de forma inmediata cuando se hace el envío. Pese a que excluye las exportaciones petroleras, el sistema se espera que mejore la cobertura total además de reducir los tiempos para los reembolsos.

3.2. Leyes y regulaciones ecuatorianas para la aplicación del drawback

El sistema de devolución condicionada de tributos o “Drawback” está siendo visto de mala manera en instituciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC) y muchos de los tratados de libre comercio modernos. Tiene la inconveniencia de ser visto como un subsidio a la exportación por parte de algunos países. Por este motivo, el Ecuador debe ser muy cuidadoso respecto a cómo, cuándo y por qué lo aplica. (Fretes Cibils, Giugale, & Lopez-Calix, 2003).

Para entender concretamente cómo funciona el sistema de Devolución Condicionada de Tributos en Ecuador, se presenta la última resolución respecto a la ley que rige al sistema, citado de la Corporación Aduanera Nacional:

RESOLUCIÓN N° 0744
LA GERENCIA GENERAL
DE LA CORPORACIÓN ADUANERA ECUATORIANA
CONSIDERANDO

Como se mencionó al principio de este acápite, se debe tener en cuenta que las leyes nacionales no son las únicas que rigen sobre cómo Ecuador aplica el Drawback, los tratados internacionales son igual de importantes por eso se vuelve importante revisar cuáles tratados internacionales tiene Ecuador a la fecha. Entre los más importantes están:

Acceso preferencial: Ecuador se beneficia de acceso privilegiado a ciertos mercados en Estados Unidos y Europa, gracias a su condición de nación más favorecida bajo las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Hasta el año 2013 disfrutó las preferencias Andinas con Estados Unidos, casi en unanimidad por las salidas de Venezuela y Bolivia, y la firma de Tratados de Libre Comercio por parte de Colombia y Perú.

Acuerdos regionales: Ecuador tiene acceso preferencial a nivel regional en ciertas naciones (Argentina, Brasil, México, y Uruguay), bajo el Acuerdo de Complementariedad Económica (ALADI). Asimismo cuenta con un Tratado de Libre Comercio con Chile. Ecuador pertenece a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la cual incluye coordinación aduanera, aunque no ha alcanzado integración total en el tema. Actualmente se está gestionando ya sea el ingreso de Ecuador al Mercosur, o la integración de CAN y Mercosur, cualquiera de las dos opciones dándole trato preferencial a los productos de Ecuador en ese mercado.

Otros acuerdos: el mayor tratado firmado recientemente por Ecuador es el Acuerdo General de Comercio en Servicios de la Organización Mundial de Comercio, el cual liberaliza el comercio de servicios, especialmente los financieros. Actualmente el Ecuador forma parte del ALBA, la Alianza Bolivariana, la cual tiene funcionamiento práctico, aunque carece de mucha formalidad. Lo mismo la UNASUR, la que se mencionó anteriormente e incluso tiene su sede en Quito, pero que sin embargo no ha probado ser relevante para el comercio internacional del país.

3.3. Régimen tributario, exoneraciones e incentivos para la producción

El propósito de toda política de incentivo a las exportaciones es conseguir que las ganancias por exportaciones sean tan o más grandes que las ganancias por competir en el mercado doméstico. En tiempos recientes, y no por poca medida de los acuerdos internacionales que mantiene Ecuador según se mostró en el acápite anterior, el énfasis ha pasado de incentivos específicos por producto a incentivos generalizados en políticas internacionales.

En un esfuerzo para estimular el crecimiento de las exportaciones y compensar por la paralización en contra de las exportaciones, el Ecuador ha creado como alternativa un par de Zonas Libres de Comercio (ZLC) y de maquiladoras. Los dos esquemas comparten básicamente el mismo código aduanero y regímenes impositivos. Ellos exceptúan a las empresas tanto de tributos directos como tributos indirectos. (Deloitte, 2009).

Las empresas que operan en las Zonas Libres de Comercio pueden exportar a la CAN (Comunidad Andina de Naciones), o pueden vender también en el mercado local. Sin embargo, en este último caso, los bienes recibirían el mismo tratamiento de aquellos producidos afuera de la ZLC, y estarán sujetos a las tarifas arancelarias.

Pese a sus generosos incentivos y flexibilidad relativa, estos dos sistemas descritos parecen no haber sido exitosos en promover las exportaciones o atraer inversiones extranjeras. (Penteado Neto, 2012) Las autoridades han intentado fortalecer la expansión de las Zonas Libre de Comercio, pero hay serios inconvenientes para tales propósitos dado que las ZLC

incrementan las distorsiones en un mercado, y son comúnmente usadas para “bypassear” el régimen comercial oficial. En dicho sentido, se pueden volver casi un esquema de licenciamiento para aquellos que obtienen permiso para establecer una ZLC o una maquiladora. (Osorio, 2007).

En el caso específico de Ecuador hay un elemento de promoción de exportaciones que ya no puede utilizar: la devaluación de la moneda. Por décadas, Ecuador contó con la devaluación del sucre (la moneda oficial antes del dólar), para estimular las exportaciones, haciendo a los productos ecuatorianos más baratos relativo al mercado mundial mediante la mecánica de hacer la moneda nacional más barata, lo que le permitía a los clientes foráneos comprar mayores cantidades debido a los bajos precios. Desde el 2000 cuando el dólar americano fue adoptado como moneda nacional, el Ecuador se vio imposibilitado de continuar con esta política.

Considerando que los subsidios a las exportaciones están prohibidos, varios países han buscado métodos alternativos de apoyar a sus industrias exportadoras. Por ejemplo en Corea del Sur, una nación muy volcada a las exportaciones, se aplicó la política fiscal a fin de reducir un 30% el impuesto a la renta sobre actividades de exportación en 1960, lo que se elevó al 50% de exención un año después.

Otro sistema de promoción de exportaciones mediante política fiscal fue la de permitir la depreciación de equipos y maquinaria usados para las actividades exportadoras a una tasa del 30% mayor que la de uso doméstico. Adicionalmente a esto, otra manera de usar la política fiscal para fomentar las exportaciones es mediante los “feriados tributarios”, esto es, periodos de tiempo específicos donde industrias denominadas

“importantes” o “estratégicas” recibían perdones tributarios a favor. (Thirsk, 1997).

Una forma de “esconder” un subsidio a las exportaciones es el invertir o proveer incentivos tributarios para actividades de investigación y desarrollo, puesto que transfiere los costos (muchas veces elevados), de la empresa privada exportadora a la sociedad en su conjunto. En algunos países este “incentivo” ha reemplazado a los incentivos tributarios como los mencionados anteriormente.

Los incentivos a las PYMES (pequeñas y medianas industrias) es también otro incentivo popular a las exportaciones. Este se denomina un impuesto funcional puesto que no está limitado por el tipo de industria al que va dirigido. Desde el punto de vista económico, este impuesto sirve para corregir los fallos de mercado que el impuesto específico de la industria, el cual conlleva menos distorsiones tributarias en la ubicación de los recursos. (CERÓN, 2008)

Otra manera en la que los gobiernos fomentan su sector exportador es mediante ventajas financieras. Estas pueden incluir financiamiento a las exportaciones, o factoring internacional, como por ejemplo los programas que ofrece la Corporación Financiera Nacional, bajo su sistema de EXIMECUADOR, las cuales son líneas de crédito rápidas, y con tasas de interés por debajo del mercado. (CFN, 2014).

Finalmente se debe recordar que algunas de las medidas arriba mencionadas pueden ser consideradas como “Dumping” de parte de otros socios comerciales. Dumping se refiere a la práctica de vender productos al extranjero a un precio por debajo de su valor en el mercado local. Se basa en la lógica que con los costos de transporte, flete y

desaduanización, los precios en el extranjero debería ser siempre superior al del mercado local. Sin embargo si una empresa usa las ganancias del mercado local para bajar los precios internacionales (precios predatorios), con la intención de dominar dicho mercado, es dumping.

3.4. Comparación del drawback versus otras maneras de incentivos tributarios.

Los esquemas de devoluciones condicionadas de tributos son usados en economías altamente protegidas como una manera de proveerles a los industriales de materias primas a precios internacionales y de esa manera poder competir mejor en un escenario mundial, aumentando sus ventas y ganancias. Al mismo tiempo, se logran mantener las barreras proteccionistas que cubren a la industria del mercado doméstico. (NÚÑEZ ORTEGA , 2012).

Bajo un drawback, inicialmente se pagan impuestos cuando llegan las materias primas al puerto, y los reembolsos son provistos una vez que los bienes finales son exportados. Aparte de los beneficios mencionados, sí hay resultados negativos para una sociedad cuando aplica los drawbacks:

- Pérdida de ingresos (impuestos) para el Gobierno
- Crea oportunidades para abusos, trampas, y corrupción
- Absorbe recursos productivos y administrativos para su implementación
- Los drawbacks no logran compensar por las barreras no arancelarias en contra de bienes importados.

Pese a lo mencionado, un gran aspecto positivo de los Drawbacks sobre otras medidas de incentivos de exportaciones es que están

permitidos por la OMC, contrario a muchos de los otros tipos de incentivos que pueden caer en violación del dumping. (Fletcher & Crawford, 2013)

Sin embargo, hay que recordar que las naciones que han logrado tener éxito económico con políticas proteccionistas, están asociados con políticas y circunstancias no fácilmente replicables. Por ejemplo tanto Corea como Taiwan han tenido regímenes autoritarios que han logrado suprimir el comportamiento de buscar sólo la ganancia a corto plazo, lo cual a su vez hizo posible el uso de otras medidas de promoción comercial. Más aún, ambos países eventualmente se dieron cuenta de las desventajas del proteccionismo y decidieron revertirlo liberalizando las importaciones. (Banco Mundial, 2012).

En los países en desarrollo se tiende a ofrecer más feriados tributarios, exenciones de tributos a las importaciones y drawbacks para fomentar las exportaciones que en los países desarrollados. En aquellos países (los desarrollados), normalmente el incentivo principal es bajar la tasa de impuesto a la renta. La razón por la que los países en desarrollo se centran tanto en las primeras herramientas es que, históricamente, han demostrado ser las más efectivas de todos los estímulos macroeconómicos implementados en economías en crecimiento. (Clark, Cebreiro, & Bohmer, 2007).

Finalmente, los Drawbacks se presentan como el incentivo más eficiente desde el punto de vista económico por tres razones. La primera, porque como lo dijo Adam Smith, los drawbacks nivelan el campo de juego para los exportadores, permitiéndoles proveerse de materias primas, insumos y maquinaria a precios mundiales. Segundo, permite mantener el proteccionismo implementado en el mercado local, el cual según los gobiernos que lo implementan debería derivar en protección al empleo y al ingreso nacional. Finalmente los Drawbacks, cuando son correcta y

transparentemente aplicados, son aceptados por entidades internacionales como la OMC y otros que arbitran el comercio internacional. Esto permite mantener los incentivos sin incurrir en conflictos con los países que son también socios comerciales.

CAPÍTULO IV

CALCULO DEL IMPACTO DEL DRAWBACK EN ECUADOR

El monto de las Devoluciones Condicionadas de Tributos otorgadas en el Ecuador desde el inicio del presente Gobierno en enero del 2007 hasta la fecha el (final del año 2014), y su impacto en diferentes variables directamente relacionadas como son las exportaciones, la tributación, el Presupuesto General del Estado (PGE), la Inversión Extranjera Directa (IED), entre otras. Para realizar una estimación del monto se recurrió a información de diversas fuentes oficiales como son: el Servicio de Rentas Internas (SRI), la Aduana del Ecuador, el Ministerio de Comercio Exterior, el Banco Central del Ecuador, el Ministerio de Finanzas, entre otros.

Se debe comenzar analizando las cifras de Devolución de Tributos (Drawback) dadas por el SRI. Pese a no tener una cuenta específica para Drawback, el SRI sí declara en sus estados de cuenta las Devoluciones al IVA. Esto además, de incluir el rebate a los exportadores, también incluye los siguientes rubros según el Régimen Tributario Interno, de acuerdo a la misma información del SRI (SRI, 2015):

- ✓ Entidades del primer inciso Art. 73
- ✓ Ejecutores de convenios internacionales
- ✓ Gobiernos autónomos descentralizados y Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas
- ✓ Empresas Públicas (Desde NOV 2009 hasta NOV 2010)
- ✓ Proveedores del sector público (Desde ENE 2008 a OCT 2009)
- ✓ Exportadores

- ✓ Proveedores de exportadores
- ✓ Aerolíneas - IVA en combustible por transporte de carga al extranjero
- ✓ Transporte público urbano por la adquisición de chasises y carrocerías
- ✓ Ley de Régimen Tributario Interno / Ley Orgánica de Discapacidades
- ✓ Personas con Discapacidad (Beneficio que se aplica de acuerdo a vigencia de normativas LRTI y LOD)
- ✓ Reglamento de aplicación a la Ley de Régimen Tributario Interno/ Ley del Anciano
- ✓ Personas de la tercera edad
- ✓ Reglamento de aplicación a la Ley de Régimen Tributario Interno/ Ley de Turismo
- ✓ Operadores de Turismo Receptivo
- ✓ Turistas extranjeros
- ✓ Acuerdos de Canje por Notas Reversales/ Reglamento de aplicación a la Ley de Régimen Tributario Interno
- ✓ Misiones diplomáticas, consulares, organismos internacionales y sus funcionarios acreditados como diplomáticos.

Como se puede observar, los exportadores y proveedores de exportadores son sólo dos de los condicionantes de la devolución del IVA de acuerdo al régimen del SRI, sin embargo, es ampliamente más grande el monto de tal cuenta. Hay parámetros que ya no aplican IVA, como las empresas públicas y los proveedores de empresas públicas lo aplicaron hasta el 2010. Asimismo, hay parámetros que existen en la ley pero que rara vez se aplican o no tienen verdaderos mecanismos de gestión, como la devolución del IVA turístico que es muy poco aplicado en Ecuador

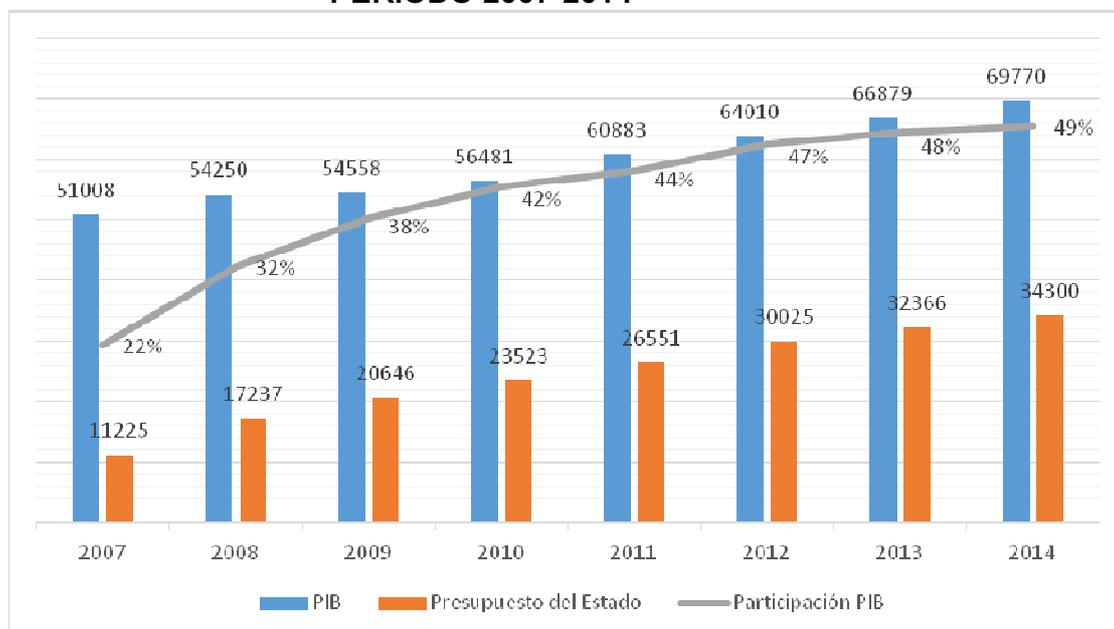
debido a lo engorroso y burocrático del trámite. (MUY LANDI & TANDAZO GALLEGOS, 2013)

Considerando las magnitudes de las devoluciones del IVA, que a veces superan los US\$ 100 millones en varios años del estudio, se puede asumir que los montos de devolución del IVA son prácticamente equivalentes a los montos del Drawback Tributario dado que solamente las exportaciones (valoradas en varios miles de millones de dólares incluso tomando en cuenta la balanza no petrolera), es la única categoría con magnitud suficiente para generar tales montos de devolución. Para propósitos de simplicidad, al estudiar tendencias con frecuencias de varios años, y debido a que el SRI no separa las diferentes categorías del IVA, en este capítulo la categoría “devolución del IVA” se entenderá como Drawback Tributario a las exportaciones.

Considerando tal aclaración, y previo a comenzar el análisis cuantitativo del Drawback como tal, es importante recordar como antecedente la importancia que ha cobrado la tributación para el Ecuador. La economía ecuatoriana ha tenido un desempeño bastante aceptable en los últimos años, en gran parte ayudada por los ingresos del petróleo, lo que le ha permitido a seguir creciendo pese a la crisis económica mundial vivida entre el 2008 y el 2012.

Como se observa en el ilustración No. 3, este crecimiento se ha cimentado sobre la base de un gasto fiscal extendido, el mismo que se ha más que triplicado durante el presente mandato y siendo en realidad el puntal que ha mantenido a la economía ecuatoriana en auge.

Ilustración 2
EL PIB Y PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (EN MILLONES US\$), MAS SU PARTICIPACION EN EL PIB (%), PERIODO 2007-2014



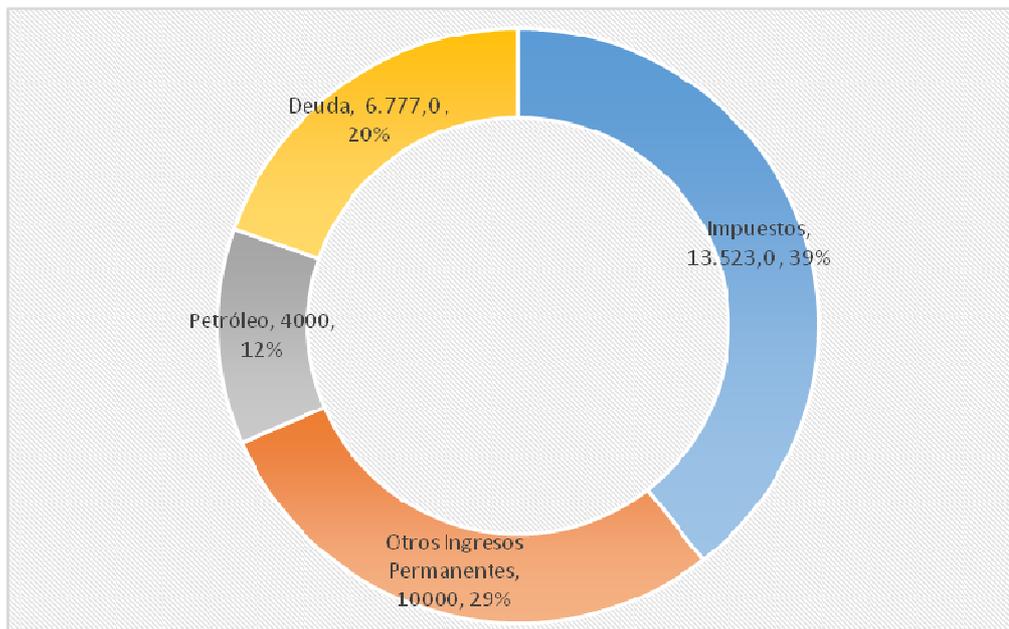
Elaboración: La autora

Fuente: Banco Central del Ecuador, Estadísticas Macroeconómicas-Presentación Coyuntural, 2015, Quito-Ecuador

El Presupuesto General del Estado ha ganado un protagonismo que no había tenido antes, llegando a ser prácticamente la mitad de la economía del país. Como se puede observar en las cifras de la ilustración No 2, la economía no ha crecido tan rápido como sí lo ha hecho el gasto público (PIB +37% entre el 2007 y el 2014, PGE +302% en el mismo periodo). Esto conlleva a preguntarse cómo está el Gobierno financiando tal gasto público.

En la ilustración No. 3 se observa el desglose de la composición del Presupuesto General del Estado de Ecuador en el año 2014, el cual fue US\$34.300 millones (Ministerio de Finanzas, 2015)

Ilustración 3
Composición del Presupuesto General del Estado año 2014



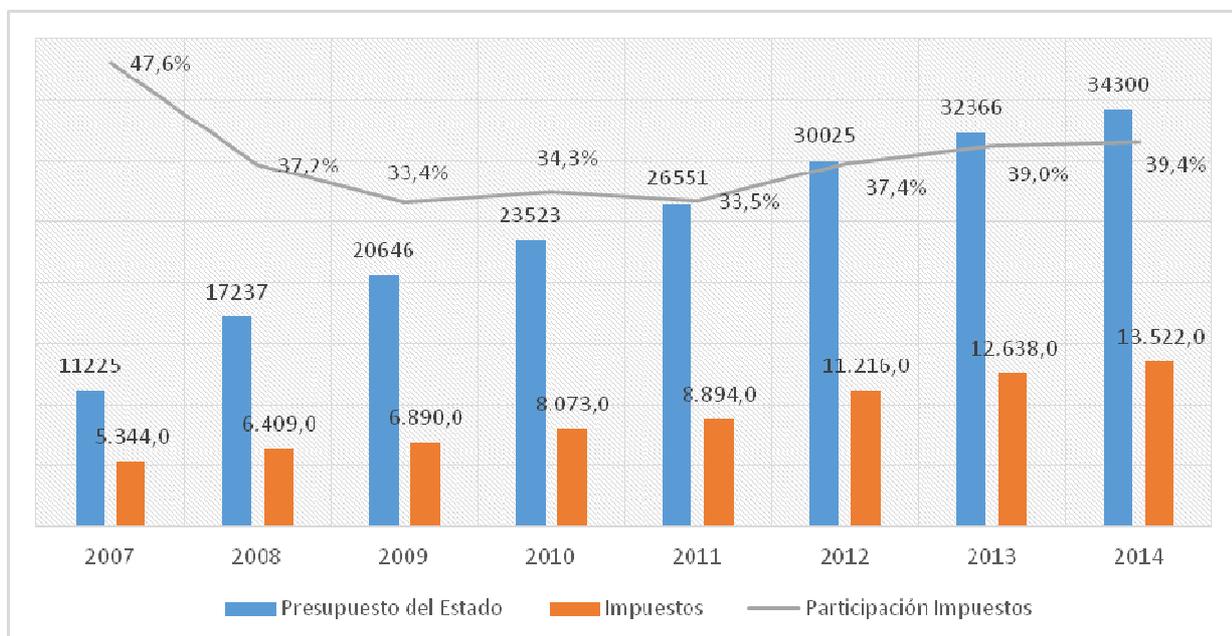
Elaboración: la autora

Fuente: Banco Central del Ecuador (Ministerio de Finanzas), Año 2015, Quito-Ecuador

Como se puede observar, la tributación (impuestos) representa el más grande de los componentes del Presupuesto General del Estado, superando ampliamente al petróleo. Esto desmitifica la realidad de que Ecuador sea un país “petrolero”, ya que sus fuentes de ingreso por este rubro que van al presupuesto del Estado no se comparan ni remotamente a los de otros países como Venezuela, que depende en un 96% de este ingreso para su presupuesto fiscal, (AFP, 2015), o Arabia Saudita que depende del mismo en un 90% (AFP, 2014)

La economía ecuatoriana se está manejando diferente a las dos anteriormente mencionadas, apoyándose mucho más sobre los tributos (la presión fiscal), es relevante revisar cuánto ha evolucionado la proporción de los impuestos en el PGE:

Ilustración 4
PARTICIPACIÓN DE LOS TRIBUTOS EN CIFRAS (MILLONES US\$) Y
PORCENTUAL (%) EN EL PGE DEL ECUADOR, PERIODO 2007-2014



Elaboración: la autora

Fuente: Servicio de Rentas Internas, 2014, Quito-Ecuador

En la ilustración 4 se observa un importante crecimiento de los impuestos en el Ecuador, en una magnitud del 250% aproximadamente durante el periodo 2007-2014. Sin embargo pese a este gran incremento, el mismo no ha sido suficiente para mantenerle el paso al crecimiento del PGE, el cual subió en más de 300%, apoyándose para la diferencia tanto en un precio del petróleo más alto, y en los créditos foráneos, sobre todo de la China.

En el siguiente acápite se analizan los Drawback, se estiman sus montos y se hacen aproximaciones económicas para determinar si tienen un efecto positivo, negativo, o neutro sobre las distintas variables del país.

4.1 Estimación de los montos de rebates tributarios condicionados (drawbacks) provistos anualmente.

Para propósito de este análisis el Drawback y las devoluciones de Iva serán considerados como el mismo monto. Bajo ese concepto, los Drawbacks de Ecuador serían:

Tabla 4
Recaudación Tributaria del Ecuador, del IVA, y la Devolución del IVA (Drawback), En miles US\$, Periodo 2007-2014

ITEM	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recaudación Total	5.344	6.409	6.890	8.073	8.894	11.216	12.638	13.522
IVA	3.004	3.470	3.431	4.174	4.958	5.498	6.186	6.547
Devolución IVA	(218)	(314)	(121)	(416)	(756)	(83)	(130)	(171)
IVA Neto	2.787	3.157	3.310	3.759	4.202	5.415	6.056	6.375
Recaudación Iva	5.126	6.095	6.769	7.658	8.138	11.133	12.5	13.3

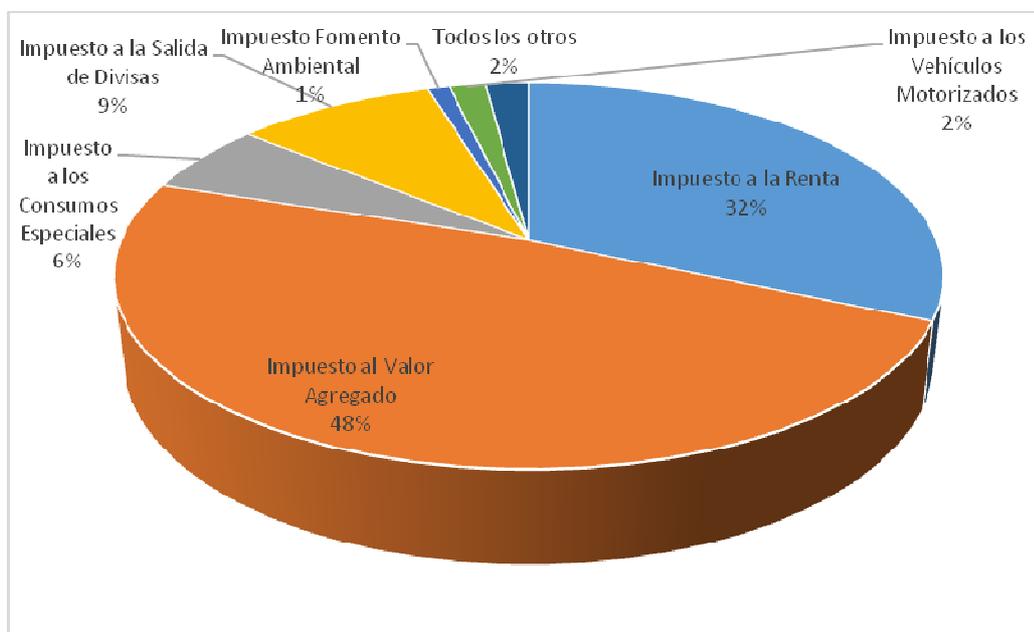
Neto							08	50
------	--	--	--	--	--	--	----	----

Elaboración: la autora

Fuente: Servicio de Rentas Internas, 2015, Quito-Ecuador

Los tributos son actualmente la mayor fuente de ingreso para el Estado ecuatoriano, pero, de entre ellos es preciso determinar cuál es el de mayor peso. En el cuadro # 4 se puede observar que el IVA es el impuesto central de este estudio, debido a que es lo que los exportadores y proveedores de exportadores solicitan en devolución, es ampliamente la mayor fuente de tributos de los generados en Ecuador.

Ilustración 5
IMPORTANCIA DEL IVA EN LA TRIBUTACIÓN TOTAL, AÑO 2014



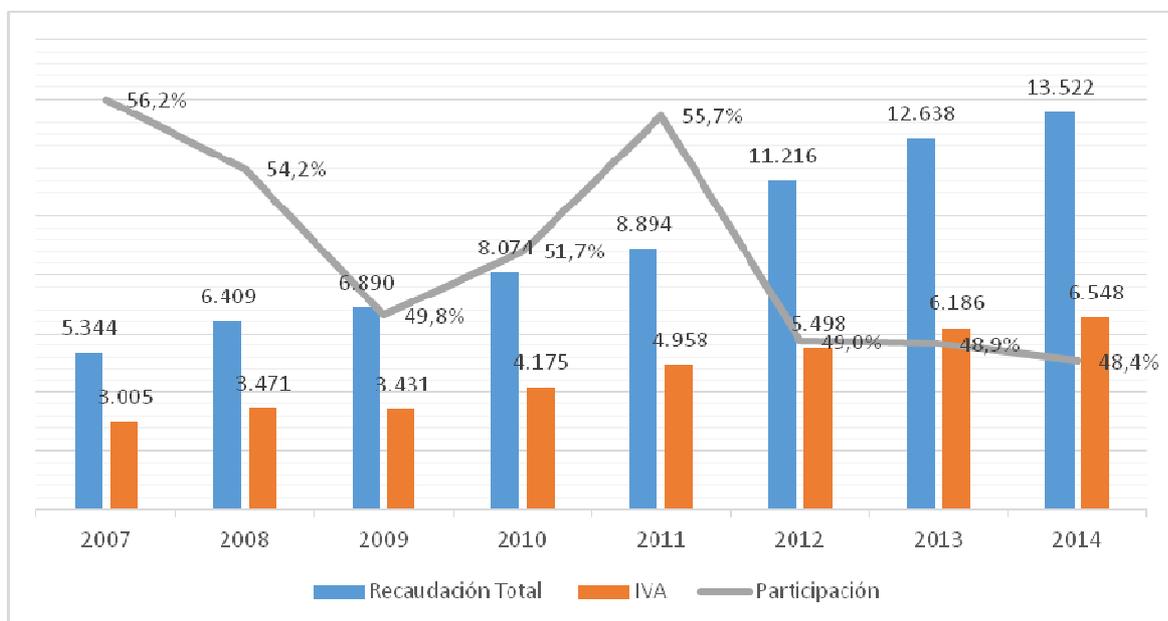
Fuente: Servicio de Rentas Internas, 2015, Quito-Ecuador

Elaboración: la autora

A pesar del peso del IVA, que sigue siendo el impuesto principal, irónicamente ha perdido terreno en estos años frente a otros impuestos, específicamente el Impuesto a la Salida de Divisas (que al 2014 era tercero con 9% de la participación de la recaudación), y el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), el que representa un 6% del total recaudado.

Las cifras muestran como el IVA ha disminuido su representación del 56% en el 2007 de todos los impuestos recaudados a un 48,4% en el 2014. Esto realmente no significa que el IVA haya disminuido, al contrario, las cifras muestran cómo ha aumentado en más de 125% en el periodo en estudio, sin embargo, la recaudación total casi se ha triplicado. Esta situación se debe al aumento de impuestos debido a la mejor eficiencia en recaudarlos. (El Universo, 2014).

Ilustración 6
IMPORTANCIA DEL IVA SOBRE EL TOTAL RECAUDADO (EN
MILLONES US\$ Y PORCENTAJE), PERIODO 2007-2014



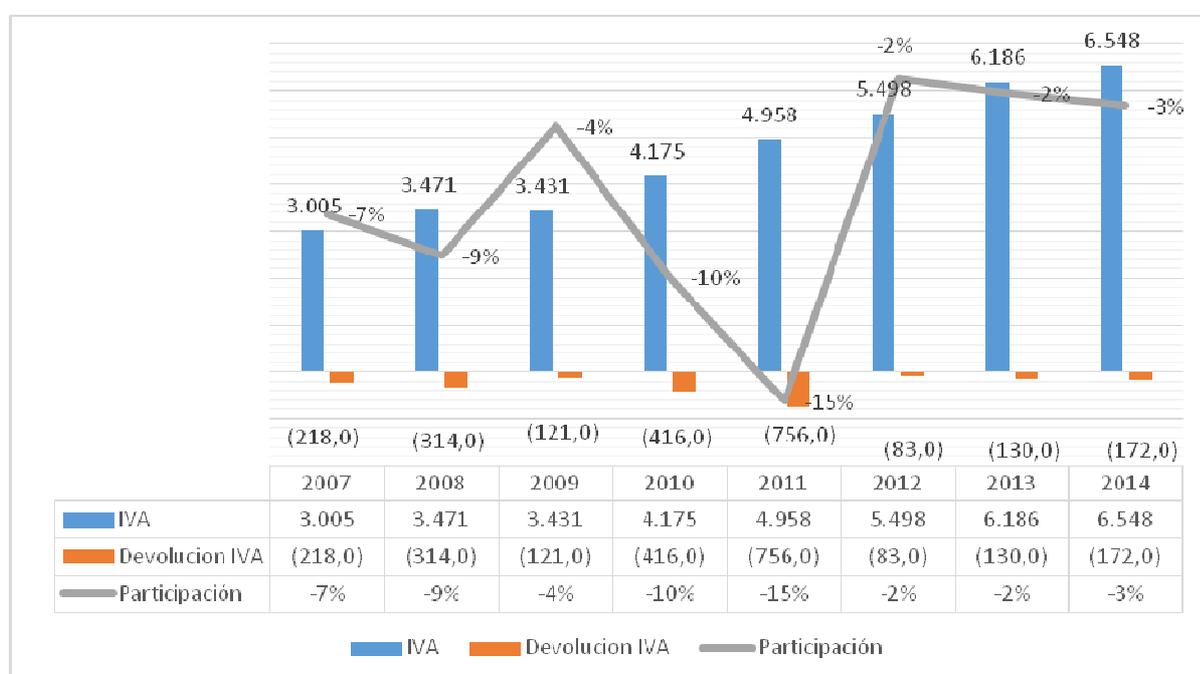
Fuente: Servicio de Rentas Internas

Elaboración: la autora

Cabe la duda de cuánta diferencia hace la devolución del IVA o “Drawback”, punto central de este estudio, en cuanto a aumentar o disminuir el impacto del IVA sobre el ingreso nacional. En el ilustración No. 6 ya se observan las cifras que responden a dicha pregunta, mostrando el impacto del Drawback sobre la recaudación total del IVA en Ecuador, para el periodo en estudio.

En el ilustración se reflejan primeramente las cifras del Drawback, las cuales son en extremo variables y cambiantes a través de los años, sin un patrón fijo. No así el IVA, que mantiene una permanente tendencia al crecimiento a partir del año 2007 a la fecha.

Ilustración 7
IVA RECAUDADO VS DEVOLUCIONES DEL IVA, PERIODO 2007-2014



Fuente: Servicio de Rentas Internas

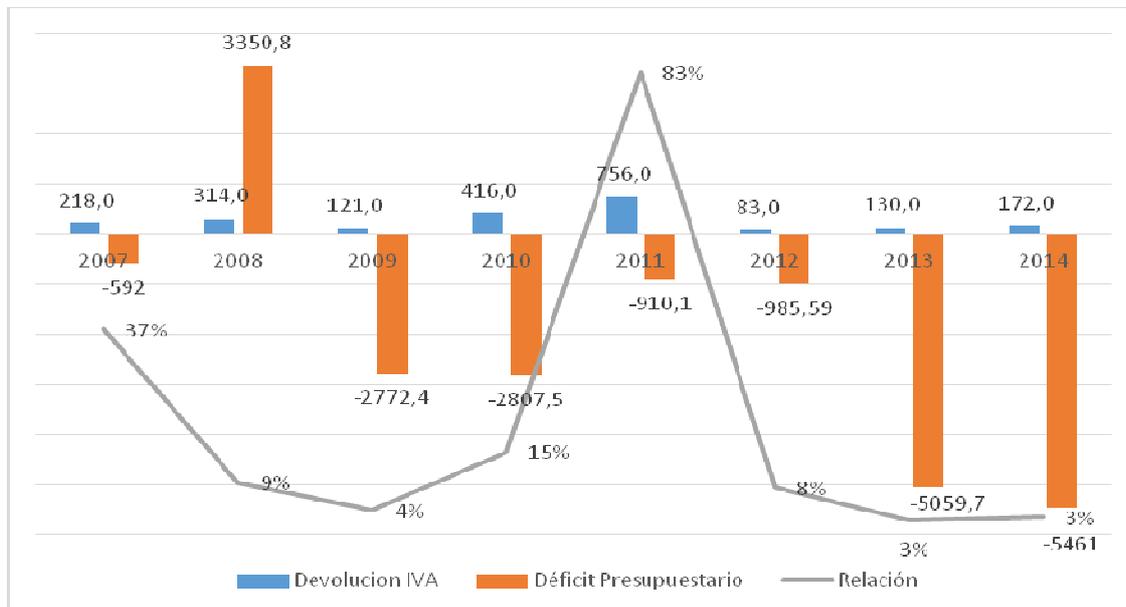
Elaboración: la autora

Otra observación que se puede realizar, que los Drawbacks solían tener un impacto más alto sobre el IVA antes del año 2011, cuando las reformas tributarias comentadas en capítulos anteriores modificaron sus reglas haciendo más difícil solicitar este reembolso de parte del Gobierno, en especial la de no hacer exenciones tributarias (Drawbacks) a los montos de las exportaciones que se quedan en el extranjero (El Comercio, 2011). Es así, que es justo 2011 el año en que más Drawbacks se registraron, con US\$756 millones, y en términos de IVA tuvo más participación al representar el 15% del total. Posterior a eso, no ha logrado superar el 3% de la recaudación total.

4.2 ESTIMADO DEL IMPACTO SOBRE EL SECTOR FISCAL DE LAS DEVOLUCIONES DEL DRAWBACK.

Cabe indicar que los Drawbacks también están afectando menos al déficit presupuestario del Ecuador, donde no coincidentemente el año 2011 también representa un punto de quiebre. En ese año, donde Ecuador tuvo ingresos extraordinarios por los altos precios del petróleo, el Drawback hubiera permitido cubrir un 83% del déficit presupuestario del país, se observa entonces que el Drawback sí tuvo un impacto significativo sobre esta variable.

Ilustración 8
DEVOLUCIÓN DEL IVA VS. DÉFICIT PRESUPUESTARIO
PERIODO 2007-2014



Fuente: Servicio de Rentas Internas

Elaboración: la autora

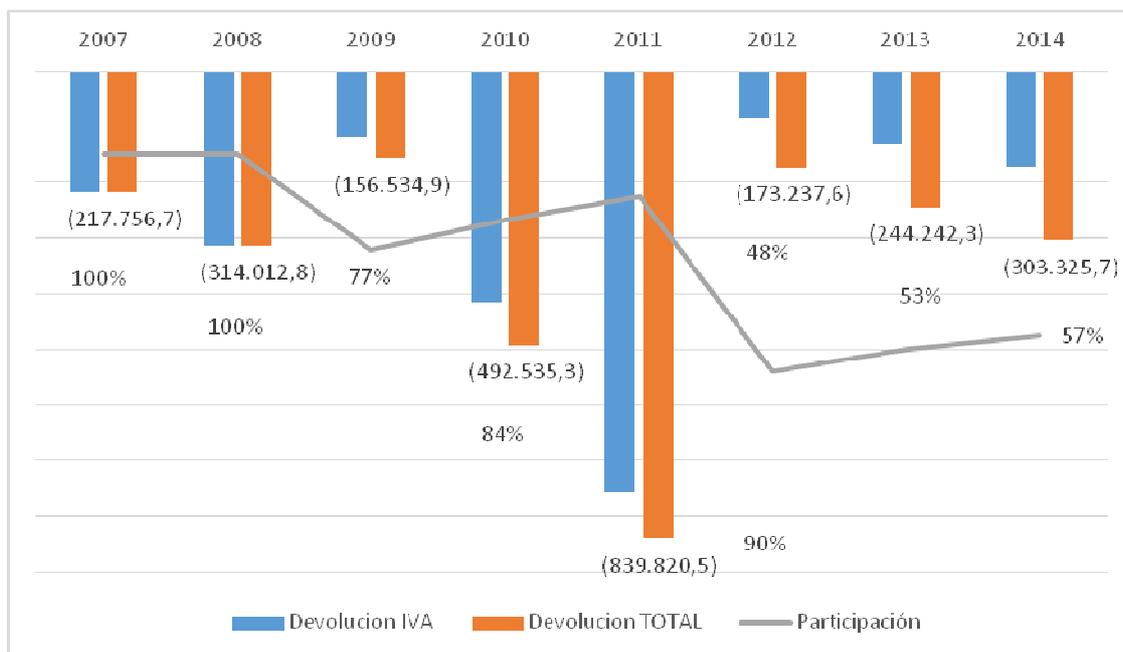
De las cifras registradas en el ilustración # 8 se observa que en el año 2011 terminó siendo una excepción, no la regla. La realidad es que la doble circunstancia de que los Drawbacks estén bajando y que el déficit esté en acelerado crecimiento, esta relación hace que para el año 2014 los Drawbacks no lograron cubrir ni el 3% del déficit presupuestal del Ecuador, es decir, una cantidad marginal.

Por lo señalado, Ecuador ha obtenido crecientes déficits en las cuentas fiscales, como se observa el ilustración # 8. Estos déficits han llevado al país a buscar métodos alternativos de financiamiento como los préstamos por petróleo y préstamos de desarrollo a China (REUTERS, 2013), o regresar a los mercados internacionales de capitales como hizo el año pasado (Ayala, 2014).

En el ilustración # 9 se muestra que los Drawbacks, pese a ser todavía el reintegro tributario más importante del país, éstos han reducido su

importancia desde el año 2007, pasando de ser esencialmente el único reintegro (100%) a ser la mitad de todos los reintegros (57%).

Ilustración 9
DEVOLUCIÓN IVA VS. TODAS LAS DEVOLUCIONES TRIBUTARIAS
PERIODO 2007-2014

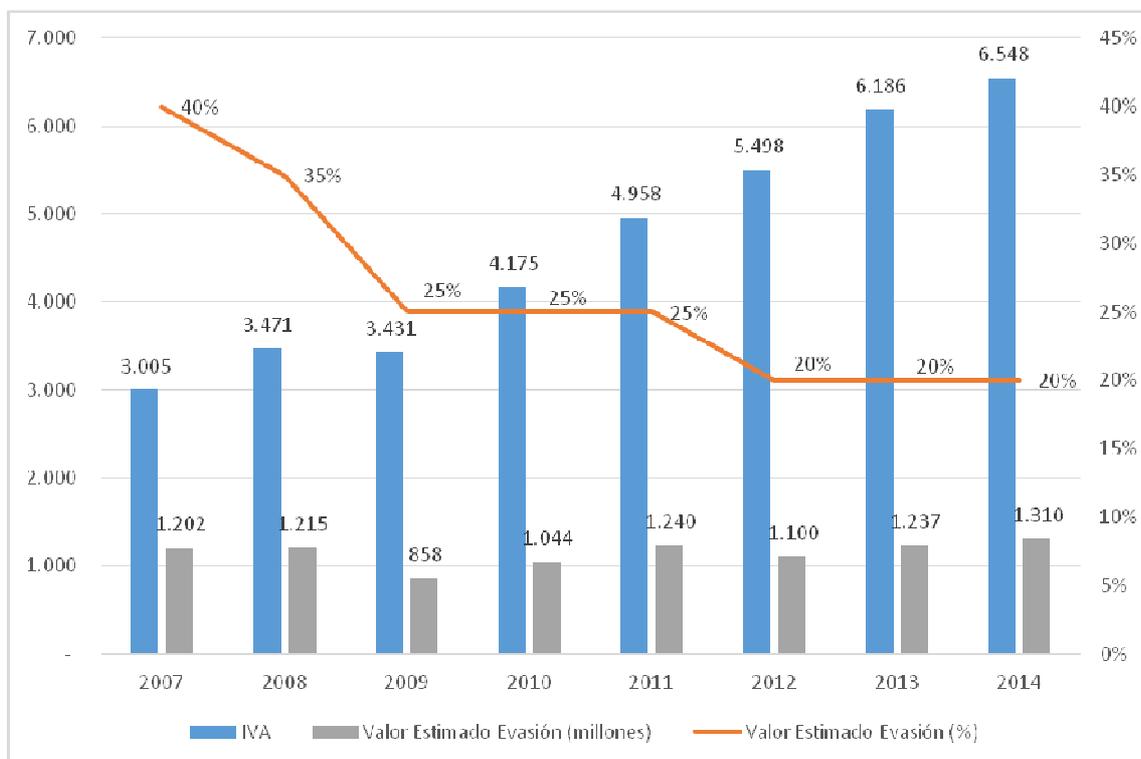


Fuente: Servicio de Rentas Internas

Elaboración: la autora

Cabe señalar como aspecto positivo que es importante notar que gran parte el éxito del aumento de la tributación (y su consecuente efecto en trocar las bases de los ingresos del Estado del petróleo a los impuestos); se debe a una permanente y constante gestión de mejora de la cultura tributaria del país, tanto por el lado de hacer más eficiente la recaudación, y por otra aumentando las penas por evasión, sumado la colaboración de la parte judicial para hacerlo cumplir. (Nuñez, 2014). La eficiente gestión y manejo de un tema como el Drawback, que sí ha sido modernizado durante este periodo, ha fomentado el cumplimiento y el puntual pago de parte de los exportadores y proveedores.

Ilustración 10
EVOLUCIÓN DE LA EVASIÓN DE IVA EN ECUADOR, PERIODO
2007-2014



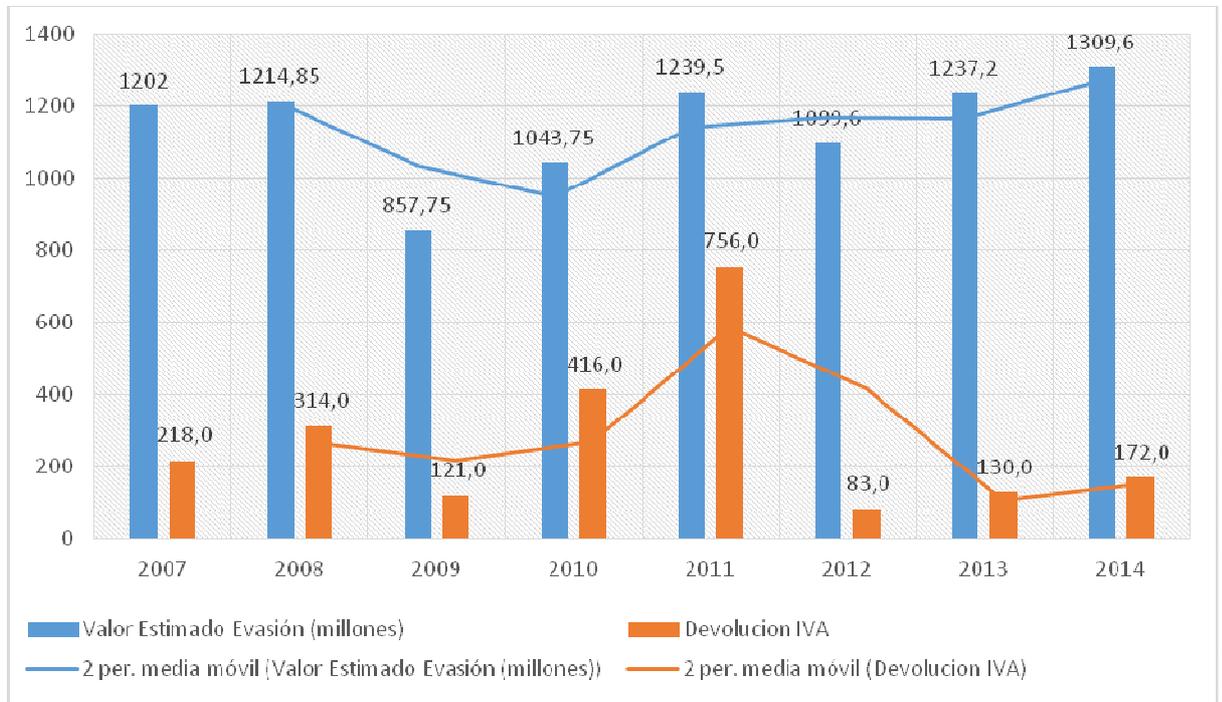
Fuente: Servicio de Rentas Internas y Ministerio de Finanzas

Elaboración: la autora

Las cifras de la ilustración N^a 10 reflejan cómo se ha logrado reducir la tasa de evasión en Ecuador, específicamente en el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que es el enfoque central de este estudio. Analizando la relación que es evidente: entre más se reduce la evasión, más alta será la recaudación (tal y como lo muestra el aumento en los montos que ingresaron por IVA). Irónicamente, en términos nominales, el monto de IVA que se estima se logra evadir al fisco, el cual se ha mantenido entre los \$1100 y \$1200 millones anuales desde el 2007 hasta el 2014.

Ilustración 11

EVASIÓN TRIBUTARIA IVA VS. DEVOLUCIÓN DEL IVA Y PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL IVA RESPECTO AL TOTAL



Fuente: Servicio de Rentas Internas

Elaboración: La Autora

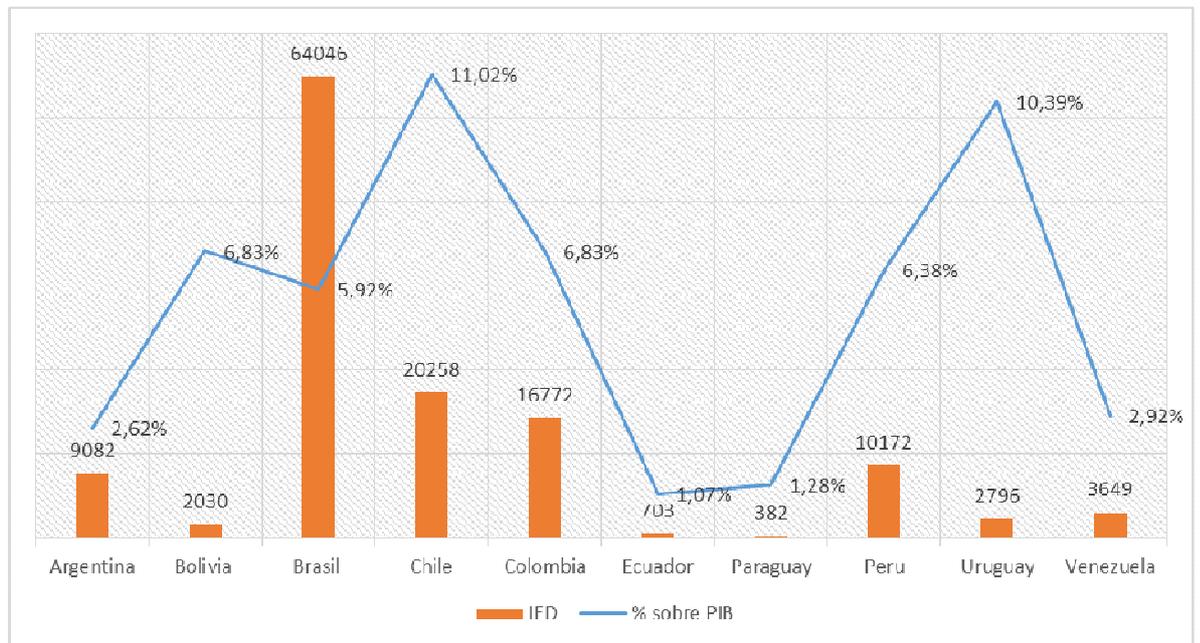
4.3. Análisis comparativo del Drawback y la inversión extranjera directa en Ecuador.

La Inversión Extranjera Directa (IED) en Ecuador, se observa su evolución en el ilustración # 11.

Las cifras del ilustración N^a 12, muetsran según datos de la CEPAL, que Ecuador está entre los países que menos IED recibió en el año 2012, es más, en montos fue el segundo más bajo después de Paraguay, pero el más bajo como proporción del PIB.

Ilustración 12

IED RECIBIDA POR ECUADOR VS. OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS, AÑO 2012



Fuente: CEPAL

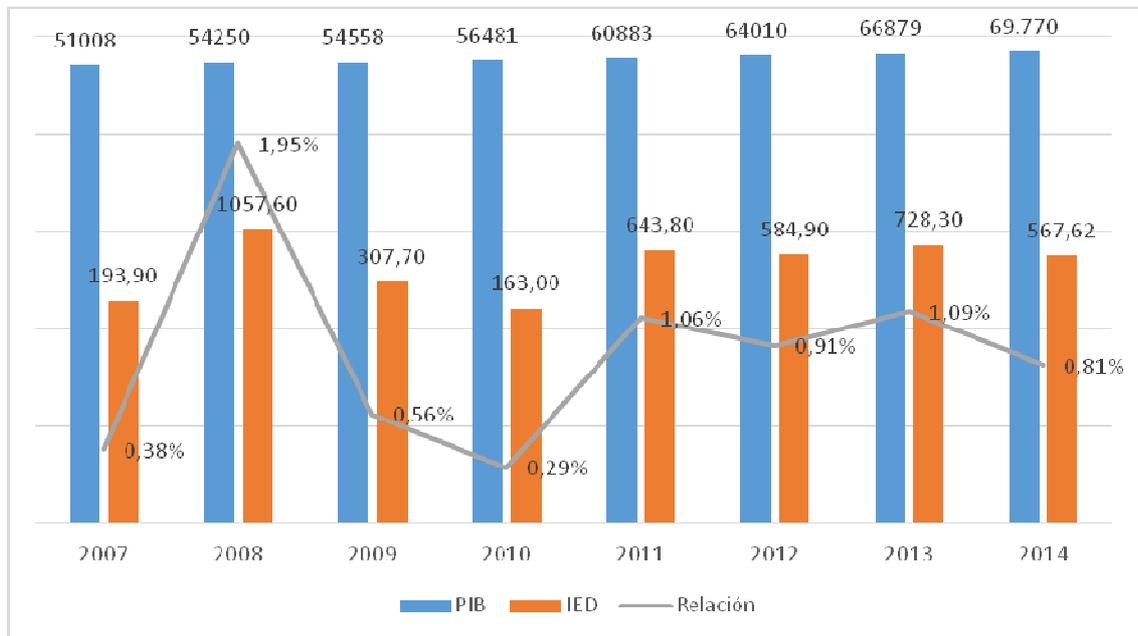
Elaboración: la autora

Esta realidad es preocupante dado que la IED es importante macroeconómicamente por dos razones: primero, el flujo de dinero que ingresa a la economía, ayuda a balancear la cuenta de pagos del país, es negativa debido a la fuerte parcialización de la balanza comercial. Y segundo, la IED implica no sólo transferencias de dinero sino de tecnología y conocimiento, que con niveles tan bajos de inversión, implican que Ecuador se está privando de los beneficios de los mismos.

Se observa también con mayor profundidad el impacto de la IED en el desarrollo económico reciente del país.

Ilustración 13

**PIB DEL ECUADOR VS. IED RECIBIDA Y SU PARTICIPACIÓN
PORCENTUAL RESPECTO AL PIB, PERIODO 2007-2014**



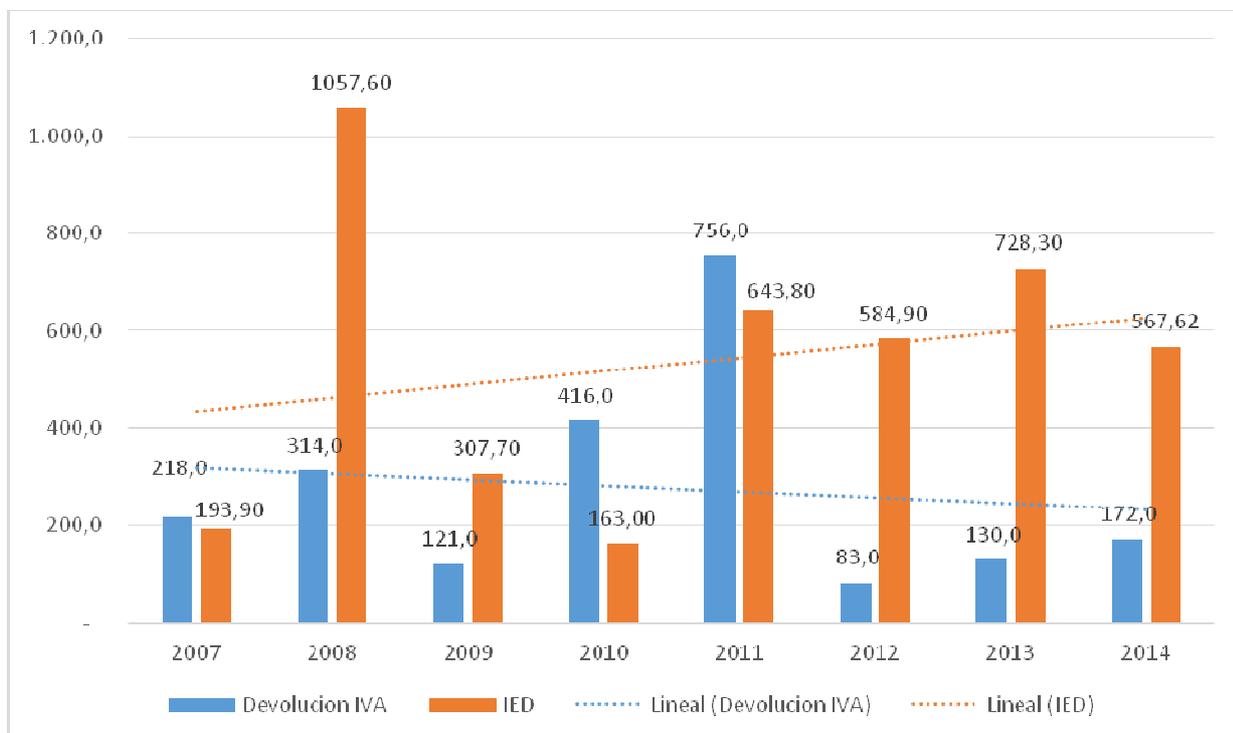
Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: La autora

Finalmente es importante analizar cuál es el impacto de los Drawbacks sobre la IED. En el ilustración 13 se observa la tendencia clara entre ambas variables, aparentemente, sería contradictorio a lo esperado por la teoría económica. Esto es, se esperaría que la tendencia fuese que entre más aumentan los Drawbacks, más IED vendría al país dado que sería atractivo para invertir. Así lo contrario debería ser cierto: si bajan los Reintegros Tributarios –Drawbacks-, se debería desestimular la IED y se debería ver reflejado eso en las cifras estadísticas. Sin embargo no es el caso, sino todo lo contrario: los reintegros han bajado y tienen una tendencia descendiente entre el 2007 y el 2014, mientras la IED se está incrementado, lentamente, pero con clara tendencia al ascenso, lo indicado se observa en el siguiente ilustración.

**Ilustración 14
IED EN ECUADOR VS. DEVOLUCIÓN IVA**

PERIODO 2007-2014



Fuente: Servicio de Rentas Internas y Banco Central del Ecuador

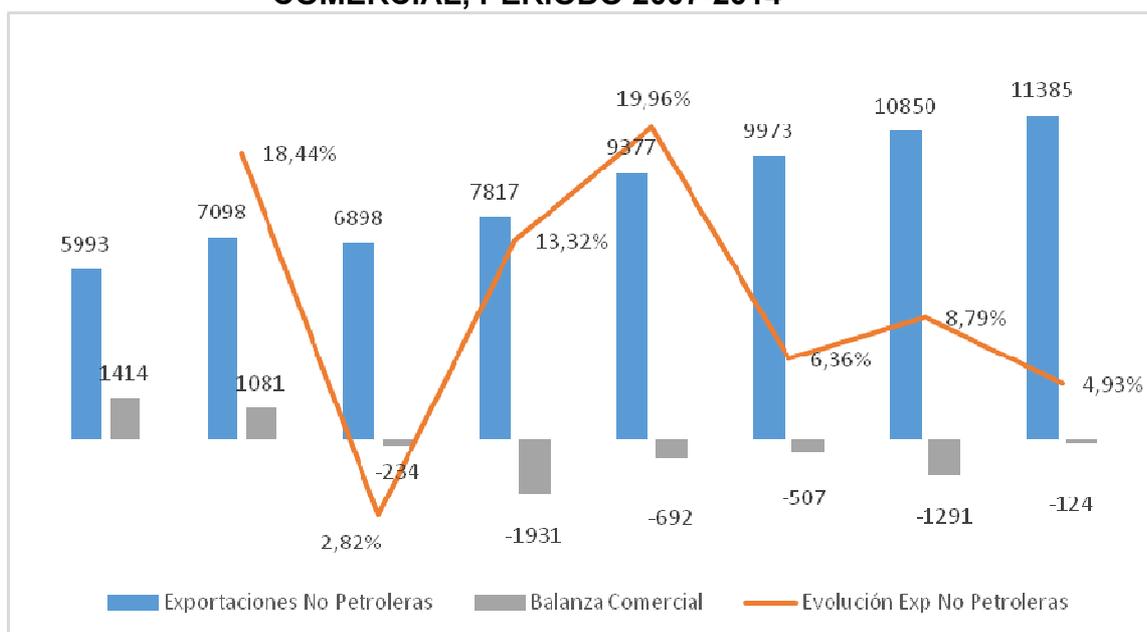
Elaboración: La autora

4.4. Análisis de la composición de las exportaciones ecuatorianas y la aplicación del drawback.

El enfoque de los Drawbacks respecto a las exportaciones es, específicamente, sobre las exportaciones no petroleras. La razón es porque las exportaciones petroleras del país son manejadas casi exclusivamente por el Estado, y prácticamente todos los insumos en la cadena de valor son computados sin IVA, por ende, no hay mayor monto a descontar por ese concepto.

Respecto a las exportaciones no petroleras, en el ilustración 15 se muestra su evolución, así como el comportamiento de la Balanza Comercial (consolidada de Petrolera y No Petrolera), durante el periodo de análisis.

Ilustración 15
EXPORTACIONES NO PETROLERAS DE ECUADOR Y BALANZA
COMERCIAL, PERIODO 2007-2014

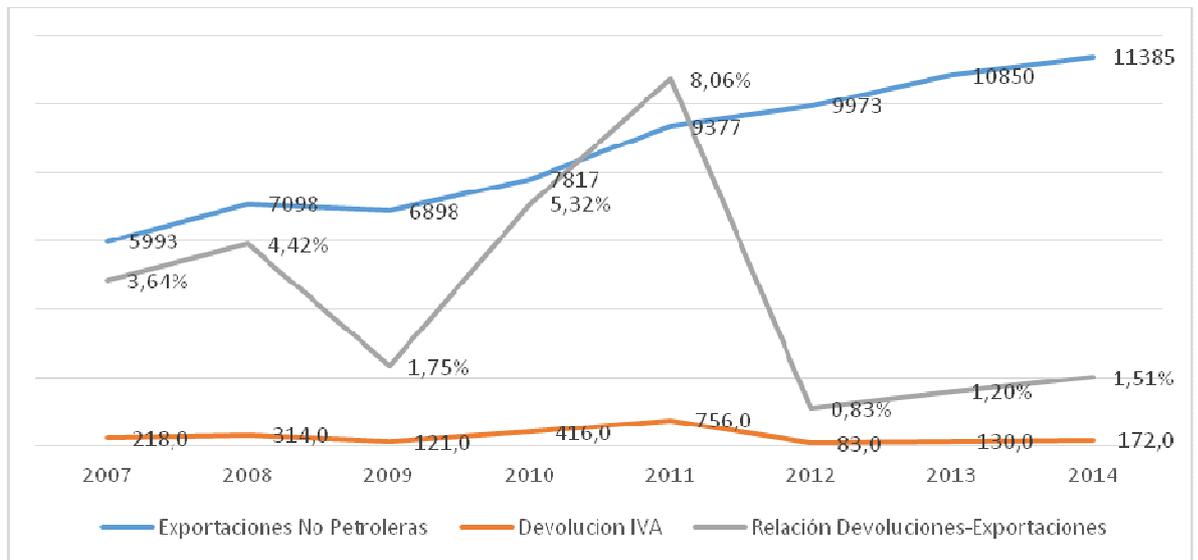


Fuente: Ministerio de Comercio Exterior, Banco Central del Ecuador

Elaboración: la autora

En el ilustración 16 se identifica la relación que existe, entre la evolución de las exportaciones no petroleras del Ecuador y los montos de Reintegros Tributarios por Drawback.

Ilustración 16
EXPORTACIONES NO PETROLERAS VS. DRAWBACK PERIODO
2007-2014



Fuente: Servicio de Rentas Internas, Banco Central del Ecuador

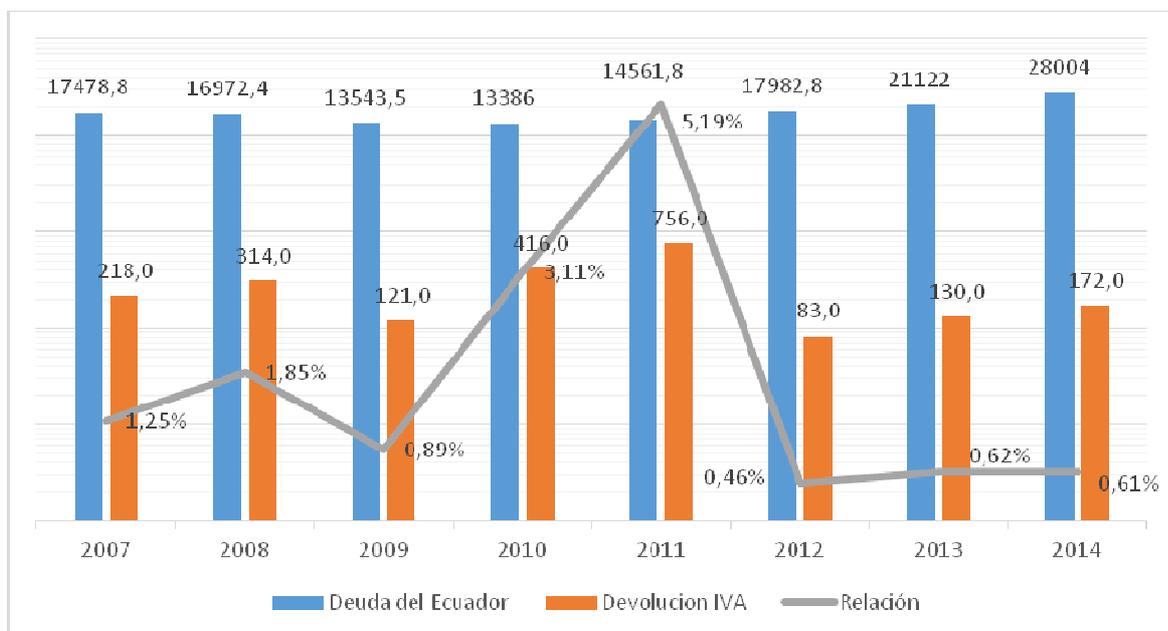
Elaboración: la autora

De las cifras de la ilustración 16, se puede observar que aparentemente los Drawbacks no están teniendo un impacto significativo sobre las exportaciones no petroleras, las cuales han crecido mucho más que los reintegros, al mismo tiempo que tienen una tendencia creciente, contrario a lo que pasa con los reintegros que están disminuyendo. En proporciones, sólo en el año 2011 es significativo, puesto que llegó al 8%, monto suficientemente alto para ser parte de la toma de decisiones de los empresarios. Pero en los rangos actuales de 1,5% o menos, y con tendencia a la baja, los reintegros no parecen ser una variable determinante a la hora de escoger proyectos de inversión del sector privado.

Finalmente el último tópico relacionado con los Drawbacks, se refiere a financiar la negativa y creciente balanza comercial del Ecuador, junto a los déficits fiscales que lleva el Gobierno. Estos dos elementos juntos se conjugan en la deuda del país, la cual se detalla en la ilustración 17. Los montos de la deuda son extrapolados junto a los Drawbacks bajo la

modalidad de devolución del IVA; tal como se aprecia en el siguiente ilustración:

Ilustración 17
Deuda del Ecuador vs. Drawback Tributario



Fuente: Banco Central del Ecuador, SRI

Elaboración: la autora

Los resultados que se observan en el ilustración 17 son: primero que evidentemente no hay ninguna relación entre la deuda del Ecuador y los Drawbacks, ya que no coinciden en las líneas de dirección del periodo. Segundo, los drawbacks tributarios son montos tan ínfimos en comparación a la magnitud de la deuda ecuatoriana, que estos bordean apenas medio punto porcentual de la deuda, es decir, casi un error de redondeo. Por tanto potencialmente eliminar los reintegros no ayudaría en absoluto a minimizar el impacto de la deuda sobre la economía ecuatoriana.

CAPITULO 5

LOS EFECTOS DEL DRAWBACK SOBRE LA ECONOMIA ECUATORIANA

Como se ha indicado en los capítulos anteriores, el drawback no es un régimen nuevo en Ecuador. Por el contrario, se incluyó formalmente en el primer Código Aduanero de Ecuador, consecuente con la tendencia- desde ese entonces generalizada- de que en el mercado internacional los productos debían competir sin la carga de impuestos pagados por importaciones incorporadas a los productos exportados. Por otro lado, es

muy reciente en la historia del comercio el hecho de que los aranceles, a nivel global, han ido descendiendo al punto que actualmente los países desarrollados mantienen una estructura arancelaria muy baja y hasta de un arancel único para todos los productos y tan sólo en los países de menor desarrollo (como Ecuador) se establecen tasas arancelarias diferenciadas, que van de menor a mayor según el grado de industrialización o de necesidad de compra para cada país.

Con una historia intermitente, como se la ha denominado en este trabajo, de aplicación del drawback en Ecuador, a continuación se analizan cuáles han sido los resultados para el país, tanto positivos como negativos, en los últimos años. Además, se contrasta la realidad ecuatoriana en cuanto a la aplicación de este régimen contra la aplicación que se le ha dado en otros países sudamericanos, otros países en desarrollo y los países desarrollados.

5.1 Resultados y beneficios percibidos por el drawback en el Ecuador

Tomando como referencia el período 1970-marzo 2015, a continuación se indican algunos resultados, positivos de la aplicación del Drawback tanto para el Gobierno como para los exportadores y la economía en general del país, por considerar que esos resultados pueden ser diferentes según la óptica desde la cual se los analice.

5.1.1 Para el Gobierno

Históricamente, el drawback era simplemente un régimen de reintegro de aranceles que se utilizó poco. Pero en la década de los setenta, América

Latina estaba volcada en un proceso de sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera directa. Apoyado en ingresos petroleros crecientes, Ecuador crea todo un andamiaje legal e institucional para estos propósitos, incluyendo la Junta Nacional de Planificación, el Centro de Desarrollo Industrial, el Certificado de Abono Tributario, Ley de Inversiones Extranjeras, Bancos de desarrollo, entre los más importantes (Uquillas, 2008).

El Certificado de Abono Tributario CAT, equivalía al Drawback en su concepto pero no en su aplicación, ya que se utilizó exclusivamente como un mecanismo de promoción directa a las exportaciones con algún grado de desarrollo industrial, discriminado por sectores y por empresas. Combinado con crédito accesible y de bajo costo, se constituyó en un valioso elemento para el apoyo en la introducción de nuevos productos ecuatorianos en el mercado externo. Con el retorno a la democracia y los diferentes intereses económicos, el CAT iba variando según los productos y las empresas y su nivel de acceso a las esferas gubernamentales que decidían en el tema. En 1986, el Abono Tributario fue suspendido y permaneció de esa forma hasta principios de este siglo, en que se retoma en su concepto original, como un régimen aduanero especial de devolución de tributos, aunque luego, en su aplicación, se ensayan fórmulas alternativas que no han logrado interesar a los exportadores y por ello, tal como se puede leer en el capítulo IV de esta investigación, los montos totales que se pueden inferir por este concepto son muy bajos con respecto a las exportaciones totales, tornando, en los hechos, a este mecanismo como casi no existente (Torres, 2013).

Para el actual Gobierno, este régimen especial no ha sido utilizado como un mecanismo de estímulo de promoción de exportaciones y menos de atracción a la inversión extranjera, aunque si se ha intentado que cumpla

la función original de reintegro de tributarios, lamentablemente sin encontrar la manera de hacerlo de una forma clara y expedita. Podría decirse que el no reintegro de estos tributos favorece las aracas fiscales.

5.1.2 Para los exportadores

Los exportadores ecuatorianos podrían beneficiarse de dos maneras con este régimen:

- (1) Como drawback puro, es decir, reintegrando exactamente el monto de los tributos pagados en los productos importados incorporados en los productos que luego se exportan, les permite mantenerse competitivos en el mercado internacional, concentrándose en mejorar sus costos, procesos, desarrollos y productos (IANCHOVICHINA, 2005).
- (2) Como instrumento de promoción de exportaciones, es decir, recibiendo un porcentaje fijo sobre los montos exportados, les permite ganar una mayor competitividad para consolidar mercados o abrir nuevos mercados especialmente para nuevos productos (Espinosa, 2000).

La historia de fines del siglo pasado muestra que este mecanismo fue efectivo para algunos sectores y para algunos productos mientras estuvo vigente entre 1976 y 1986, no para toda la comunidad exportadora ya que quienes exportaban productos tradicionales o industriales no considerados de mayor impacto no recibían el Abono Tributario fijo ni el reintegro de los aranceles pagados por importaciones incorporadas en sus productos. Pero si hubieron resultados muy favorables que mostrar de esa etapa, especialmente para los semi-elaborados de cacao, café industrializado, entre otros (Torres, 2013) (Uquillas, 2008).

La historia del presente siglo muestra que el Abono Tributario se reactivó para suplir la posible pérdida del mercado más tradicional para Ecuador, como es Estados Unidos, ante la inminente no renovación de las preferencias arancelarias que dicho país otorgó a una larga lista de productos andinos desde 1991. Con ese beneficio a punto de concluir ya que Ecuador no ha firmado un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, en julio del 2013 Ecuador renunció unilateralmente a las preferencias asegurando que se iba a compensar a los exportadores que se beneficiaban de las mismas, para lo cual dictaron el mecanismo correspondiente pero su aplicación ha sido considerada engorrosa y no beneficiosa, al punto que las estadísticas presentadas en el capítulo IV muestran el poco impacto de lo reintegrado a los exportadores con respecto al monto total exportado.

Puede decirse, entonces, que en la actualidad el Drawback está operativo pero quienes pueden beneficiarse del mecanismo no lo solicitan o incluye a muy pocas empresas. Podría ser beneficioso para algunas empresas pero su trámite al parecer desestimula el esfuerzo de solicitarlo.

5.1.3 Para la economía ecuatoriana

Pese a que ese régimen aduanero especial ha estado vigente en casi todos los países del mundo desde hace muchos años, casi no existen investigaciones sobre el impacto del drawback en la economía de los países que lo aplican. Un estudio realizado en el 2005 por el Banco Mundial (IANCHOVICHINA, 2005), indicaba que no hay consenso sobre si los países deben continuar con el Drawback o eliminarlo y cualquier decisión va a depender de "las prioridades de desarrollo y condiciones económicas. Un incremento en el drawback tiene un impacto positivo en el empleo y la competitividad de las exportaciones, pero pudiera generar

exportaciones con bajo valor agregado nacional” (IANCHOVICHINA, 2005).

Dicho estudio también indica que los efectos del drawback en el bienestar de un país son ambiguos. Parecería que una economía podría beneficiarse en algo si es pequeña, con aranceles altos, un drawback inicial bajo y costos administrativos bajos (IANCHOVICHINA, 2005).

En el caso específico de Ecuador, una revisión estadística entre 1976 y 1986 indica un gran crecimiento en las exportaciones tradicionales y no tradicionales, apoyadas en el petróleo como primer rubro (BCE, 2015). Es difícil asignar cuánto de ese crecimiento se debe al Abono Tributario ya que las empresas contaban con un andamiaje legal de estímulo, pero si es claro que las exportaciones con valor agregado tienen un gran desarrollo y crecimiento en ese período en el que el Abono Tributario jugó un papel importante para mejorar su competitividad internacional.

5.2. Factores negativos de la aplicación el drawback

5.2.1. Para el Gobierno

Ecuador no es único en presentar como factores negativos por el uso de este régimen aduanero. Esto es especialmente cierto en primer lugar por la corrupción a todo nivel, seguido de la ineficacia administrativa y finalizando con el favoritismo. Estas situaciones se repiten de distintas maneras en la mayoría de países en donde está vigente el drawback: para ser incluidos en el beneficio, para ser favorecidos con porcentajes más altos, para agilizar la entrega de los valores reclamados, entre las principales.

La transparencia en el tratamiento a cada empresa exportadora es algo que se da en muy pocos países, y menos todavía si el porcentaje es fijo y discriminado por actividad o por empresa.

Ecuador no ha sido immune a estos problemas y cuando el Abono Tributario estuvo vigente, las empresas recibían entre 5% y 20%, con unos pocos productos aspirando al 25% (Uquillas, 2008). Estos porcentajes eran en realidad un gran subsidio directo a la exportación en contra de lo establecido en el GATT de ese entonces ya que la Organización Mundial de Comercio se constituye recién en 1994 y desde allí los países afectados cuentan con un organismo al que pueden recurrir para presentar demandas contra países que los estén afectando (WTO, 2015).

Las empresas utilizaban todas sus influencias para acceder al mejor trato en el Abono Tributario y créditos preferenciales, valiéndose de todos los medios a su alcance hasta su suspensión en 1986. En la actualidad, en cambio, parece que la ineficiencia administrativa es el problema más grande que desanima a los exportadores a procesar sus reclamos de un abono tributario, lo que se refleja en el bajo índice de reintegros que muestran las estadísticas nacionales (SRI, 2015).

5.2.2 Para los exportadores

Como explicado en los factores positivos para los exportadores, el Drawback puro es claro y sencillo, sin embargo su trámite puede ser lento y complicado. Si no es drawback puro y se lo usa como instrumento de promoción de exportaciones e inversiones, los exportadores pueden verse muy afectados porque el instrumento se puede aplicar con un alto grado de discrecionalidad: a ciertos productos, a ciertas empresas, a ciertos sectores, por cierto tiempo a todos, tiempos diferenciados, porcentajes diferenciados, entre otros.

El bajísimo porcentaje (0.5% del total exportado) al que corresponde los reintegros realizados por el Servicio de Rentas Internas deja muy claro que, en los actuales momentos, el Abono Tributario no es un factor importante para mejorar la competitividad de las exportaciones ecuatorianas, por un lado, y, por otro, que los exportadores no parecen interesarse en procesar sus reclamos o quienes tienen derecho son muy pocos, algo que afecta al conjunto de exportadores.

5.2.3 Para la economía ecuatoriana

A la fecha, con un porcentaje tan bajo de participación sobre el monto total exportado, el Abono Tributario no tiene impacto sobre la economía del país, lo que es una pena porque podría estimular nuevas actividades productivas y, en el caso de las exportaciones a Estados Unidos, apoyar efectivamente a mantener la competitividad de los productos mientras se adaptan procesos o se abren otros mercados.

En suma, no hay impacto en el crecimiento de las exportaciones, no hay impacto en el crecimiento de la economía como un todo y no hay mayor impacto en la administración del mecanismo ya que su aplicación es mínima.

5.3 Contraste de la situación ecuatoriana con otros países que aplican el Drawback.

Ecuador, al igual que todos los otros países del mundo, ha tenido que aprender en la marcha cómo irse vinculando a un mundo cada vez más globalizado, en que simultáneamente coexisten dos realidades: por un lado, un proceso en que las fronteras tecnológicas, logísticas y de transferencia en general de conocimientos, de manera creciente eliminan fronteras físicas; y, por otro lado, un proceso en que todos los países –sin importar su nivel de desarrollo- deben ir adecuando su estructura legal e institucional para adaptarse a estos cambios manteniendo, al mismo

tiempo, su concepto de soberanía y límites geoilustracións que es lo que los define en esa globalidad. (Espinoza, 2000).

La manera y la rapidez con que cada país puede acceder, adecuarse y muchas veces liderar esos cambios, ha ido construyendo una nueva realidad en que países relativamente pequeños pueden lograr ventajas excepcionales para sus empresas y sus habitantes (Corea del Sur, por ejemplo) mientras que países grandes sufren la paralización de sus índices de desarrollo. (Espinoza, 2000).

El tema específico de la devolución de impuestos con que se ha gravado todo o parte del proceso para elaborar un producto de exportación, es una pequeña muestra de este proceso: mientras en algunos países esta devolución, o Drawback como es internacionalmente conocido, se ha utilizado como un elemento de la política de promoción de exportaciones, en otros países se ha mantenido como un mecanismo para discriminar entre productos, entre empresas y hasta entre regiones del mismo país, además de que la manera de realizar su cálculo varía desde entregar porcentajes arbitrarios que no corresponden a lo pagado y más bien se convierten en subsidios directos a las exportaciones, hasta un porcentaje igual para todos los productos exportados o el reconocimiento de porcentaje mucho más bajos a lo que se pagó internamente (Ferrero, 2013).

En el caso de Ecuador y tal como se explicó en el capítulo III de esta investigación, la figura de devolución condicionada de tributos ha estado presente en la legislación desde que prácticamente se constituyó como República. Sin embargo, su aplicación ha sido intermitente y correspondiendo generalmente a un interés fiscal. Es recién en los setenta, en la época de dictadura militar, que se crea una Ley de Abono

Tributario para estimular expresamente la agregación de valor a los productos de exportación. El porcentaje iba del 5% al 20% y se discriminaba entre productos. (Torres, 2013) Pese a ese sesgo, algunas nuevas industrias iniciaron exportaciones que lograron mantenerse en el tiempo, como ejemplo: semi-elaborados de cacao, pescado en conservas (Uquillas, 2008). Fue en esta etapa de militarización en que, apoyados por el boom económico generado por las crecientes exportaciones de petróleo, en Ecuador se dictó todo un conjunto de leyes que buscaban promover las inversiones, tanto nacionales como extranjeras, a través del estímulo a las exportaciones, a la creación de nuevas industrias especialmente aquellas orientadas a la sustitución de importaciones, y ofreciendo un tratamiento especial tanto en lo arancelario como en lo tributario y en la adjudicación de financiamientos de mediano y largo plazo.

El Certificado de Abono Tributario CAT, seguía teniendo una especial importancia cuando el país retorna a la democracia, pero esa situación preferencial fue cambiando en prioridad y en 1986, bajo la Presidencia de León Febres Cordero, el CAT se suspende y desde esa fecha no se retomó hasta que el país pierde sus preferencias arancelarias especiales con Estados Unidos y el Gobierno lo reinstaura sólo para las empresas y los productos afectados y mediante un procedimiento que lo ha hecho muy poco expedito (Uquillas, 2008).

A la fecha, en Ecuador está vigente el reconocimiento de la devolución de impuestos, el mismo que, como se ha explicado en los capítulos III y IV de este trabajo de investigación, no parece haber sido apreciado por los exportadores en sus totales posibilidades, en su mayoría debido a lo engorroso del proceso de reclamo para la devolución.

Muchos países, desarrollados y en desarrollo, mantienen vigente el drawback o la devolución condicionada de tributos, por lo que a continuación se ensaya un contraste entre la situación de su aplicación en Ecuador y la de los otros países sudamericanos, otros países en desarrollo en el mundo, y en los países de mayor desarrollo.

5.3.1 Con respecto a otros países sudamericanos

Los países sudamericanos, sin excepción, han estado en proceso de armonizar sus legislaciones aduaneras desde hace más de veinte años, avanzando poco a poco pero manteniendo el tema como una prioridad. Sin embargo, dado que existen por lo menos dos procesos subregionales y dos procesos regionales de integración en donde las membresías se superponen, están tratando de trabajar el tema desde una perspectiva conjunta aunque los esfuerzos de cada grupo parecen avanzar con diferentes velocidades (Mora, 2007). Estos procesos son:

- a) REGIONALES: Asociación Latinoamericana de Integración ALADI y la incipiente Unión Sudamericana de Naciones UNASUR
- b) SUBREGIONALES: Comunidad Andina CAN y MERCOSUR

Dado que tanto ALADI como Mercosur y la CAN se benefician de la cooperación de la Comisión Europea para los temas de comercio y aduanas, se están desarrollando estudios comparativos que puedan llevar a una decisión conjunta sobre la armonización de los Regímenes Aduaneros en la Región. Al mismo tiempo, los tres organismos continúan en sus esfuerzos internos por avanzar en la unificación de definiciones y cobertura de los estudios. Esto es importante porque es posible que para cada grupo de países algunos regímenes y procedimientos aduaneros sean más importantes que otros. Por ejemplo, a nivel de los países andinos se consideró que los siguientes regímenes aduaneros especiales deberían ser analizados con mayor profundidad (CAN, 2010):

- Depósitos de aduana

- "Draw Back"
- Admisión Temporal con Reexportación en el mismo estado
- Admisión Temporal para perfeccionamiento activo
- Reposición en franquicia arancelaria
- Exportación Temporal para Perfeccionamiento Pasivo
- Zonas francas

En lo que se refiere al Drawback, todos los países andinos coinciden en que es un régimen de devolución, restitución o reintegro de los derechos arancelarios, aunque en cada país se lo conozca bajo diferentes nombres, a saber: "En Bolivia: se denomina Devolución del Gravamen Arancelario. En Ecuador se denomina Devolución condicionada de tributos. En Perú se denomina Restitución de Derechos Arancelarios y en Venezuela: Reintegro de los Impuestos de Importación" (CAN, 2010)

Aunque la definición es clara en cuanto al alcance del régimen: el reintegro de aranceles con que se hayan grabado los productos que luego se exporten, sea en estado natural o como parte de otros procesados, en la práctica, cada país lo ha utilizado con diferente alcance, creando distorsiones al propósito de no exportar tributos y no restar competitividad a un producto que se exporta. Tres distorsiones que se generan son:

- (1) El origen de los reintegros
- (2) La discriminación entre actividades productivas, y
- (3) El uso real de este mecanismo

En cuanto al origen de los reintegros, el drawback se refiere exclusivamente a la devolución de aranceles aduaneros que se hayan pagado. En la práctica, muchos países incluyen otros tributos y tasas que se hayan pagado internamente.

Los países discriminan también entre actividades productivas o productos a los que se va a favorecer con el reintegro, generando malestar en los empresarios y favoreciendo la corrupción.

Finalmente, algunos países utilizan el drawback como un incentivo directo para la promoción de exportaciones, estableciendo simplemente porcentajes fijos superiores para actividades que desean favorecer e inferiores o ninguno para las actividades que consideran tienen ya un mercado externo establecido (CAN, 2010). En este caso, el porcentaje se fija sobre el valor total exportado y no sobre los impuestos pagados. En algunos países, el porcentaje se fija según los totales exportados en el año anterior, es decir, como un premio al crecimiento de ventas externas.

Como se puede entender, la armonización de los regímenes aduaneros especiales, entre los que se encuentra el drawback, no es tarea fácil ya que hasta la fecha actual los países, entre ellos varios de los andinos, continúan utilizando el drawback como un incentivo selectivo y no como lo que debe ser: un mecanismo que iguale la capacidad de los productos para competir internacionalmente (Espinoza, 2000) (CAN, 2010).

5.3.2 Con respecto a otros países en desarrollo en el mundo

Los países en desarrollo tienen muchas similitudes y muchas diferencias, ambas aumentan según se comparen entre un mismo continente y entre continentes. El acápite anterior incluye parcialmente este punto, ya que se contrastó a Ecuador y los otros países andinos, todos considerados como países en desarrollo y donde todos aplican el Drawback (similitud) pero varían en la manera de aplicarlo (diferencias). Se indicó también que el resto de países sudamericanos (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile), tienen también el Drawback vigente.

Avanzando en la investigación, encontramos que en Centroamérica, todos los países tienen legislación aprobada o en proceso de aprobación, para el reintegro de tributos que, aunque se denomina Drawback, generalmente adopta otras formas: devolución de un porcentaje fijo sobre el monto exportado en El Salvador, por ejemplo, que debido a que eso es subsidio directo a la exportación según la OMC, ha intentado cambiar a un "Drawback puro" en que sólo se reintegren los impuestos pagados sobre productos o materias primas que luego se exportan. Esto, sin embargo, crea problemas internos ya que la mayoría de las importaciones salvadoreñas provienen de otros países centroamericanos y de Estados Unidos, países con los cuales el arancel es cero y por lo tanto no hay derecho a Drawback y los exportadores sienten que siguen perdiendo el 6% que antes cobraban automáticamente (Elsalvador.com, 2013).

En Guatemala, por otro lado, el reintegro se concede en la forma de una devolución del IVA, impuesto al valor agregado, en un porcentaje fijo a todos los exportadores. Sin embargo, esto generó corrupción administrativa y fiscal ya que los montos a devolver fueron utilizados en los últimos años por el Gobierno para otros fines y los exportadores continúan reclamando su devolución (Centralamericadata.com, 2013).

Este tipo de situaciones se da en la mayoría de países de menor desarrollo, en donde el Drawback se ha usado desde hace muchos años pero su utilidad práctica difiere en cuáles son los rubros que son reintegrados o los sectores favorecidos y por cuánto tiempo.

Tomando el caso de los países africanos, el Drawback está vigente en varios países, no en todos, pero su efectividad ha sido minúscula en casi todos los países donde se aplica debido básicamente a corrupción e ineficacia tanto administrativa como de las propias empresas que deben

reclamarlo (Mugano, 2013). En los pocos países en que se registra algún nivel de éxito, éste se debe a que el mecanismo se usa de manera discriminatoria y exclusivamente para la promoción de ciertas exportaciones. En el caso de Senegal, por ejemplo, las nuevas empresas están exoneradas de aranceles y tributos por los primeros tres años de operación y todas las empresas están exoneradas de aranceles a la importación de sus materias primas y bienes de capital (Mugano, 2013).

Zimbabwe también ha aplicado el Drawback de manera parecida mientras que Senegal tiene una política en que exonera de aranceles a sus principales industrias internas y de exportación (Mugano, 2013).

En cuanto a los países asiáticos, destaca el nivel de aplicación de Corea del Sur en donde coexisten el Drawback y las Bodegas Aduaneras (Bonded). El proceso de reclamo y reintegro de aranceles pagados en productos que luego se han exportado es claro y rápido y además las Bodegas permiten que se ingresen importaciones sin pagar impuestos y también que se realicen ciertas transformaciones (KPMG, 2015).

De la investigación realizada, la realidad ecuatoriana no sobresale ni en bien ni en mal con respecto a otros países en desarrollo, excepto cuando se compara con Corea del Sur que más que un país en desarrollo es considerado un país en transición entre en desarrollo y desarrollado.

5.3.3 Con respecto a los países desarrollados

Como se ha indicado, al mecanismo del drawback se lo ubica dentro de los Regímenes Aduaneros Especiales y, según la política fiscal y/o de promoción de exportaciones de cada país, puede ofrecerse como un estímulo para el desarrollo o como un candado para limitar cuáles

productos tienen acceso, en qué montos y aún hacia cuáles países se ha exportado.

Todos los países considerados de mayor desarrollo, excepto los miembros de la Unión Europea, utilizan el esquema del drawback para el reintegro de los tributos aduaneros que hayan pagado productos que fueron importados y luego se exportan en la misma condición o como parte en el proceso de fabricación de otros productos (WCO, 2014). Por lo tanto, aceptan también que este esquema sea parte de la legislación y operación en los países con los cuales comercian.

En la mayoría de los países desarrollados el drawback incluye el reintegro de aranceles y de impuestos indirectos que se hayan pagado al ingreso de una determinada mercancía que es luego exportada en igual condición o luego de sufrir un proceso de transformación. Las legislaciones son claras, generalmente incluyen un tratamiento especial para el reclamo y devolución de estos valores, como en el caso de Australia que tiene el Export Duty Drawback Scheme (Esquema para la devolución de tributos por exportación) (Australia Customs, 2014) y de Canadá con su Drawback Program (CBSA, 2014).

La única gran excepción en este grupo de países desarrollados son los países miembros de la Unión Europea en donde el drawback no es reconocido en su legislación ni tampoco en los textos de los Acuerdos de Libre Comercio que ha firmado la UE con otros países (WCO, 2014) e incluso prohíbe su uso en algunas de las reglas de origen para la concesión de preferencias arancelarias a diferentes países en desarrollo (Trade Export Helpdesk, 2014). Sin embargo, la UE acepta el drawback que es implementado en países con los que mantiene relaciones comerciales normales (WCO, 2014).

La racionalidad detrás de su no aceptación al drawback es que eso altera las condiciones de intercambio ya que los países deben ser competitivos tanto a nivel interno como externo y en el reintegro de tributos que se han pagado en productos que luego se exportan crea una diferencia de precios en la que el producto es más caro internamente y más barato para venderlo al exterior (WCO, 2014). Los otros países, incluida la Organización Mundial de Aduanas (WCO), consideran que no permitir el drawback a un país en desarrollo que se relaciona con países desarrollados, crea más bien un problema de costos ya que, por lo general, los países en desarrollo tienen aranceles muchos más altos que los países desarrollados y esa diferencia en porcentajes encarece el precio de sus productos de exportación, como se puede ver en el ilustración 18 elaborado por dicha organización (WCO, 2014).

Ilustración 18
COMPARACION ARANCELES PAÍSES DESARROLLADOS Y NO
DESARROLLADOS



Tomado de: World Customs Organization (Organización Mundial de Aduanas)
www.wcoomd.org

La Organización Mundial de Aduanas considera que en los casos en que existan marcadas diferencias en el porcentaje de tributos entre los países, especialmente al buscar acuerdos de libre comercio entre países desarrollados y países en desarrollo o en transición, el poder acceder a un mecanismo de reintegro de tributos "puede ayudar a crear condiciones de igualdad entre operadores económicos en toda la zona de libre comercio" (WCO, 2014).

Un ejemplo de búsqueda de armonía en los términos de intercambio es el Memorandum D7-4-3 firmado entre Estados Unidos, Canadá y México, en el marco del NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica), titulado "Requisitos para el Drawback y diferimiento de aranceles en el NAFTA" que señala las condiciones y circunstancias bajo los cuales los aranceles pueden ser diferidos al momento de importar un producto a través del Programa de Diferimiento de Aranceles o el Programa de Bodegas Aduaneras (CBSA, 2014). En este tratado, firmado entre dos grandes potencias y un país en transición, se ha buscado nivelar las condiciones de competencia con muy buenos resultados.

Contrastando las realidades de aplicación del Drawback en los países de mayor desarrollo versus la aplicación en Ecuador, vemos que en dichos países, nuevamente con la excepción de aquellos que son miembros de la Unión Europea, el drawback es un régimen aduanero especial, que, con algunas variaciones, evita que la competitividad de sus exportaciones no se vean afectadas por el uso total o parcial de productos que han sido importados pagando todos los tributos e impuestos indirectos que se cobra cuando el destino es el consumo directo y no la exportación. En el caso de Ecuador, y como ya mencionado, el Drawback está en un etapa de limbo,

existe en la legislación, podría ser operativo pero los exportadores casi no lo aplican. Es importante que el Gobierno revise el mecanismo desde su concepción hasta su aplicación a fin de que se convierta en un mecanismo permanente de promoción de exportaciones competitivas y no en una etapa más dentro de la intermitencia con que se ha aplicado históricamente en nuestro país.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

La investigación realizada para cada uno de los temas propuestos iba arrojando resultados claros sobre el concepto, uso y aplicación del Drawback tanto en Ecuador como en otros países del mundo.

a) Al nivel actual de la teoría económica

Existe consenso sobre el concepto del Drawback, básicamente el no permitir que los productos nacionales se vean en desventaja si cuando se exportan incluyen el costo de los impuestos que se hayan cobrado a los insumos y otros materiales que se hayan incorporado en su proceso e igual si una mercancía importada debe devolverse en iguales condiciones en las que fue importada. (CERON, 2008) Pero no se ha podido dar una respuesta directa sobre si se debería o no implementar un drawback para estimular las exportaciones. Como se indica en el Capítulo II de esta

investigación, la respuesta parece depender en las prioridades de desarrollo y condiciones económicas de cada país.

Hay muy poca elaboración teórica sobre el tema y su impacto en los países. De lo poco que se ha generado, parece ser que un incremento en las tarifas de los drawbacks tiene un efecto positivo en la competitividad de las exportaciones y en el empleo en aquellas industrias orientadas a la exportación, pero puede conllevar a exportaciones con poco valor agregado doméstico añadido (IANCHOVICHINA 2005)

b) A nivel de los Gobiernos

La política de un gobierno sobre comercio internacional puede ser vista a través de una gama donde se tiene totalmente el libre comercio por un extremo, y políticas proteccionistas por otro. (Lang & Hines, 1993). El mecanismo del Drawack se coloca en cualquier punto del espectro según el Gobierno de qué se trate y sus políticas comerciales, fiscales y de desarrollo. (Harvey Dodd & Hasek, 1948).

Así, para algunos países el Drawback se ubica legalmente como un régimen aduanero especial en donde su principal función es que los productos importados que se incorporan a productos que luego se exportan estén exonerados de tributos (CAN, 2010) (MORA, 2007). Para otros países, es una herramienta de uso selectivo y se aplica para algunos sectores o empresas específicas solamente. Finalmente, para otros países es un elemento de recaudación y aprovisionamiento temporal de fondos que se devuelven después de un tiempo que puede tomar hasta años.

Por otro lado, los países parecen diferir también en lo que está cubierto por “el reintegro de tributos” y aplican porcentajes a su discreción, los mismos que van desde la devolución únicamente del arancel pagado, la

devolución de aranceles, tasas, seguros y otros valores pagados por la importación, hasta la fijación de porcentajes arbitrarios que pretenden cubrir todo lo pagado pero que generalmente o están muy por encima (objetivo promocionar productos específicos) o muy por abajo (objetivo: no apoyar productos ya establecidos en el mercado internacional).

La realidad es que la aplicación arbitraria del drawback puede tener un efecto económico en el comercio internacional, ya que puede afectar las cantidades que se negocian, sus precios o ambos a la vez (UNCTAD, 2012).

En conclusión, el reintegro de tributos o “Drawback” es un concepto claro: no se deben exportar tributos, es decir, no se debe restar competitividad a los productos que se exportan. En la práctica, su aplicación es totalmente discrecional, yendo desde los países en donde sea aplica automática y permanentemente, hasta aquellos que lo aplican de manera intermitente en el tiempo, selectivo en su cobertura de productos o empresas, el porcentaje que se reintegra y qué criterios y trámites se deben cumplir para acceder a esta devolución.

c) A nivel de los organismos internacionales de comercio y negociaciones comerciales

La Organización Mundial de Comercio OMC “se ocupa de las normas mundiales por las que se rige el comercio entre las naciones. Su principal función es velar porque el comercio se realice de la manera más fluida, previsible y libre posible.” (OMC, 2014). Es decir, la búsqueda de mayor transparencia en las transacciones comerciales.

La OMC es el foro de negociaciones multilaterales sobre comercio, servicios y propiedad industrial. Además administra los Acuerdos comerciales vigentes, provee de un foro para la resolución de diferencias comerciales entre sus miembros y provee asistencia técnica a los países que lo requieren.

Un importante aspecto positivo del Drawback sobre otras medidas de incentivos de exportaciones es que están permitidos por la OMC. (Fletcher & Crawford, 2013) La OMC recepta las quejas de países que se sienten afectados por la utilización arbitraria del mecanismo del Drawback, especialmente cuando se maneja como herramienta para la promoción de exportaciones y se aplica selectivamente. Este manejo arbitrario puede dar lugar a que se dicte que se ha constituido en una barrera al comercio internacional y los países se vean forzados a retirarlos o aceptar la imposición de medidas de compensación, entre los que se encuentran los derechos compensatorios que es un arancel equivalente al porcentaje en exceso que se asume ha provocado daño y que se puede establecer a favor de un país por un tiempo determinado y sobre ciertos productos o todos los productos que importe del país que lo afectó con dicha medida.

Los organismos regionales y subregionales de integración o complementación económica basan sus regulaciones en la norma general de la OMC por lo que los conceptos que se manejan son los mismos y negocian acuerdos comerciales que luego son comunicados a la OMC para su revisión, aprobación y publicación en su página web, en aras del objetivo de transparencia. (OMC, 2015)

Los acuerdos bilaterales de comercio son mucho más específicos en sus términos pero el marco general son las normas OMC, luego ellos negocian según sus intereses, muchas veces incluyendo normas que van más allá

de lo acordando en el marco de la (OMC) lo que va sentando pautas de mejora a futuro para otros países. En varios de estos acuerdos, el tema del Drawback ha sido relevante ya que en algunos países no se utiliza. En el resto de acuerdos generalmente se negocia el concepto y ámbito de aplicación para efecto de las ventas entre esos países solamente.

En conclusión, los países, como un todo, han logrado a través de la Organización Mundial de Comercio OMC consensos en las normas generales que deben regir un comercio saludable entre los países, cuentan con un mecanismo para resolver sus controversias así como medidas de compensación en caso de verse afectados por las medidas de otros países. Estas normas rigen también en los grandes acuerdos comerciales y de integración a nivel regional y subregional. A nivel bilateral, tanto entre dos países como entre un país y un bloque de países, los términos se negocian mucho más detalladamente y en el caso del Drawback puede llegar al punto de que se negocie su completa no utilización en las ventas entre ambas partes con el fin de evitar que si se aplica selectivamente se perjudique a la otra parte.

d) A nivel de Ecuador

Ecuador ha seguido un camino parecido al del resto de países. Incluyó la figura del Drawback desde su primer código aduanero pero la ha utilizado intermitentemente: como herramienta fiscal hasta principios de la década de los setenta del siglo pasado, luego por un lapso de casi diez años como instrumento de promoción de producción, exportaciones e inversiones, y en el presente siglo primero buscando neutralizar simplemente el efecto de los impuestos en las materias primas importadas y luego un poco más orientada a la promoción selectiva de exportaciones y atracción de inversiones.

Es importante destacar que con la introducción de la dolarización el año 2000, Ecuador perdió uno de los instrumentos más utilizados por los gobiernos anteriores para estimular las exportaciones y que era la posibilidad de devaluar la moneda. La adopción del dólar logró contener la inflación galopante que sufría el país en esa época y las tasas de todos los años siguientes se han mantenido a un solo dígito, eso es un gran beneficio, pero la realidad es que otros países, especialmente vecinos, si manejan la devaluación para recuperar o estimular la competitividad exportadora mientras Ecuador no cuenta con un marco fuerte para la promoción de exportaciones.

Para realizar este estudio, se hicieron dos análisis de resultados y beneficios: en el primero, se relacionaron los montos de reintegro tributario entre el 2007 y el 2014 con el Presupuesto General del del estado, las exportaciones, la deuda externa y la inversión extranjera directa. En el segundo, se identificaron los posibles beneficios de este mecanismo para el Gobierno, para los exportadores y para la economía del país.

Para la primera tarea, el análisis de las cifras de reintegro tributario entre el 2007 y el 2014 indica que la contribución de los impuestos total al presupuesto del Estado en el 2014 fue el 39%, mucho más alto que el aporte del petróleo. El mayor ingreso por impuestos corresponde al IVA, luego el Impuesto a la Renta y en tercer lugar el impuesto por Salida de Divisas. No existe un rubro específico de reintegro de derechos tributarios sino únicamente de reintegro de IVA que abarca todas las devoluciones realizadas y sobre el cual se realizó el análisis en esta investigación. El Drawback solía tener un impacto más alto sobre el IVA antes del 2011, año en que las reformas tributarias comentadas en capítulos anteriores hicieron más difícil solicitar este reembolso. El 2011 es el año en que más

reintegros se solicitaron, un monto de US\$756 millones, y también significaron más en términos de IVA al llegar a ser un 15% del total.

Posterior a eso, no ha logrado superar el 3% de la recaudación total con un monto de US\$171 millones. Desde el punto de vista del déficit fiscal, en el 2014 el total reintegrado (US\$171 millones) corresponde apenas al 3% del déficit total de US\$5.461 millones, es decir, que los reintegros totales realizados no impactan el presupuesto total ni el manejo del déficit que se ha generado.

Al relacionar este reintegro con el total de exportaciones, vemos que no es una variable importante y en el 2014 representó apenas el 1.5% del total exportado de US\$11.385 millones, es decir, no tiene un efecto definidor.

Con respecto a la deuda externa, no hay ninguna relación ya que no coinciden las líneas de dirección en el período, además que los montos de reintegros apenas llegan al medio punto porcentual del total de la deuda, lo que es casi un error de redondeo y su eliminación no ayudaría en lo más mínimo a reducir el impacto de la deuda externa sobre la economía del país.

Al relacionarlo con la inversión extranjera directa sucede un fenómeno confuso, Ecuador es el país de menor recepción de este tipo de inversiones en América Latina: con montos muy bajos que no ayudan a mejorar la balanza de pagos ni el ingreso de nuevas tecnologías. La Teoría Económica indicaría que a mayor nivel de reintegros mayor inversión atraída por esa apertura, pero en Ecuador sucede lo contrario, los montos de reintegro siguen bajando mientras la inversión extranjera, aunque baja en comparación con otros países, ha ido subiendo en los últimos años.

Para la segunda tarea de investigación, se trató de identificar cuáles han sido o serían los beneficios de la adopción y aplicación del drawback para el Gobierno ecuatoriano, sus exportadores y su economía.

En lo que respecta al Gobierno, no ha habido una aplicación permanente del mecanismo y cuando se lo ha utilizado en los últimos años ha sido con resultados débiles que han beneficiado más las arcas fiscales que a los exportadores. Se ha perdido la oportunidad de incluirlo como un mecanismo real de promoción de producción para la exportación y de atracción a la inversión extranjera. En cuanto a los resultados negativos, tal vez el mayor sea la falta de transparencia y la lentitud administrativa en el manejo de las solicitudes de reintegro.

Para los exportadores, el drawback podría beneficiarlos de dos maneras: reintegrándoles exactamente el total de tributos pagados lo cual les permitiría mantenerse competitivos concentrándose en mejorar sus costos, procesos, desarrollos y productos (IANCHOVICHINA, 2005) y ayudándoles como un mecanismo de promoción de exportaciones, tanto para consolidar mercados como para abrir nuevos mercados (Espinosa, 2000). Sin embargo, en la actualidad, aunque el drawback está operativo, parecería que su trámite desestimula las solicitudes. La casi ninguna incidencia de los reintegros (0.5% del total exportado) indica que en la actualidad esta devolución de impuestos no es un factor que impulse la competitividad de las exportaciones ecuatorianas y que hay algún problema tanto en el número de exportadores que tendrían acceso al reintegro (muy pocos lo solicitan) o en la tramitología para recibirlo.

Finalmente, al analizar los beneficios de este mecanismo para la economía ecuatoriana, vemos que su aplicación ha sido por períodos

cortos, generalmente dirigida a ciertos productos o sectores y con porcentajes fijos. No hay estudios sobre el impacto en la economía ecuatoriana aunque se encuentran ciertas investigaciones sectoriales, como en el caso de textiles y de productos afectados por la pérdida de las preferencias arancelarias andinas que otorgaba Estados Unidos a Ecuador.

Los beneficios para el país como un todo, son ínfimos: no hay impacto de este mecanismo en el crecimiento y desarrollo de exportaciones, no hay impacto en el crecimiento de la economía y no hay mayor impacto en la administración del mecanismo ya que su aplicación es reducida y sus montos muy bajos.

6.2. Recomendaciones

Para que estas conclusiones, en sí bastante pesimistas pese a no ser diferentes de la situación de muchos otros países, puedan mejorarse, se podrían realizar las siguientes acciones:

A nivel de Gobierno:

- a) Evaluación transparente del impacto del reintegro tributario para exportaciones
- b) Abrir el rubro estadístico “Devoluciones del IVA” discriminando por origen de las devoluciones e incluir, por separado, el rubro “Devoluciones de aranceles aduaneros”
- c) Analizar la experiencia de países cercanos como Perú y Chile, por ejemplo, para la determinación de los porcentajes de reintegro que no deben ser selectivos (por rubros específicos) sino generales, a todo aquel que exporte.
- d) Simplificar la tramitología para solicitar el reintegro tributario, publicando mensualmente lo devuelto y lo pendiente, por empresa.

A nivel de la academia y Cámaras de la Producción:

- a) Iniciar el estudio detallado de la aplicación y resultado del Drawback en Ecuador.
- b) Sugerir procedimientos alternativos para la determinación de porcentajes para el reintegro.
- c) Sugerir procedimientos para la simplificación de los trámites para la devolución.

BIBLIOGRAFIA

- Ash, R., Howe, C., & Kueh, Y. (2013). *La Reforma Económica de China*. Londres: Routledge.
- Cadot, O., De Melo, J., & Olarreaga, M. (2001). *Pueden los rebates tributarios tener un parcialidad proteccionista?* Washington: Banco Mundial.
- Czako, J., Human, J., & Miranda, J. (2003). *Una guía sobre las investigaciones Anti-Dumping*. Cambridge: Prensa de la Universidad de Cambridge.
- De Wulf, L., & Sokol, J. (2005). *Guía de Modernización de Aduanas*. Washington: Banco Mundial.
- Hoekman, B., Mattoo, A., & English, P. (2002). *Desarrollo, Comercio y la OMC*. Washington: Publicaciones del Banco Mundial.
- Hübner, R. (2007). *Manejo Estratégico de la Cadena de Valor en las Industrias de Procesamiento*. Berlin: Springer.
- Ianchovichina, E. (2005). *Drawbacks Tributarios, Competitividad y Crecimiento*. Washington: Publicaciones del Banco Mundial.
- O'Keefe, T. A. (2009). *Tratados comerciales de latinoamerica y el caribe*. Amsterdam: BRILL.
- Panagariya, A. (1990). *Los aranceles a los insumos y los drawbacks tributarios en el diseño de las reformas arancelarias*. Washington: Banco Mundial.
- Wise, C. (2010). *Economía Política Post-Tratado de Libre Comercio de Norte América*. University Park, PA: Universidad del Estado de Pennsylvania.

- CAN, (2010) *Los Regímenes Aduaneros en la Comunidad Andina: Situación actual y perspectivas para su armonización*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Perú
- CERON, H. (2008) Estudio Técnico del Régimen Especial, devolución condicionada de tributos (drawback) para el sector exportador textil del Ecuador, período 2001-2006, Quito, Universidad Tecnológica Equinoccial
 - Espinosa, Adriana et al., (2000) *Los incentivos a las exportaciones en Colombia frente a los compromisos asumidos en la OMC*, Pontificia Universidad Javierana
 - LANG T., & HINES, C. (1993) *El Nuevo Proteccionismo: Protegiendo el mundo del libre comercio*, New York: New Pres
 - HARVEY, DODD & HASEK, C.W., (1948) *Economía: Principios y Aplicaciones*. Manila: JMC Press
 - IANCHOVICHINA, ELENA, (2005) *Duty Drawbacks, Competitiveness and Growth: Are Duty Drawbacks worth the hussle?*, The World Bank, Washington D.C.
 - LANG T., & HINES, C. (1993) *El Nuevo Proteccionismo: Protegiendo el mundo del libre comercio*, New York: New Press
 - Mora, Alberto, (2007) *Regímenes Aduaneros*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Perú
 - OMC, (2015), *World Trade Organization*, Ginebra, Suiza, www.omc.org
 - SRI, (2015) Devolución de IVA, Servicio de Rentas Internas del Ecuador
 - Aduana EEUU. (2013). *Drawback: un reembolso para algunas exportaciones*. Washington: Departamento de Aduanas y Control Fronterizo.

- Asakura, H. (2003). *Historia Mundial de las Aduanas y los Aranceles*. Bruselas: Organización Mundial de Aduanas.
- Banco Mundial. (2012). *Comercio*. Obtenido de Banco Mundial: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:20540524~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:239071,00.html>
- CERÓN, H. (2008). *"ESTUDIO TÉCNICO DEL RÉGIMEN ESPECIAL, DEVOLUCION CONDICIONADA DE TRIBUTOS (DRAW-BACK), PARA EL SECTOR EXPORTADORTEXTIL DEL ECUADOR, PERIODO 2001-2006"* . Quito: Universidad Tecnológica Equinoccial.
- CFN. (17 de Noviembre de 2014). *EXIMECUADOR*. Obtenido de Corporación Financiera Nacional: http://www.cfn.fin.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=920&catid=128&Itemid=679
- Clark, S., Cebreiro, A., & Bohmer, A. (2007). *Incentivos Tributarios para la Inversión-una perspectiva global*. Paris: OECD.
- Comisión Internacional de Comercio-USA. (2006). *El Tratado de Promoción Comercial de USA-Colombia*. Washington: Comisión Internacional de Comercio USA.
- Deloitte. (2009). *Guía Internacional de Impuestos y Comercio*. Quito: Deloitte Touche Tohmatsu.
- Fletcher, R., & Crawford, H. (2013). *Marketing Internacional: Una perspectiva asiática*. Sidney: Pearson.
- FMI. (2003). *Ecuador: temas selectos y apendice estadístico*. Washington: Fondo Monetario Internacional.

- Fretes Cibils, V., Giugale, M., & Lopez-Calix, J. R. (2003). *Ecuador: Una agenda económica y social para el nuevo milenio*. Santiago: Publicaciones del Banco Mundial.
- IBPUS. (2008). *Guía de Leyes Corporativas y Regulaciones de Ecuador*. Washington: International Business Publications.
- KPMG. (2011). *Guía de Impuestos Indirectos en Latino América, por país*. New York: KPMG.
- NÚÑEZ ORTEGA , F. M. (2012). *CORRUPCIÓN: TENDENCIAS GLOBALES Y EL FRAUDE ADUANERO. CASO ECUATORIANO* . Quito: Universidad Andina Simón Bolívar .
- ONU/DESA. (2014). *Situación y Prospectos de la Economía Mundial*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Osorio, G. (2007). *Comercio Internacional: Un enfoque al comercio con Estados Unidos*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Penteado Neto, P. (2012). *Reglas de Subsidios Internacionales e Incentivos Financieros de Exportaciones*. AuthorHouse: Bloomington, IN.
- QUITO MOROCHO , M. J., & RIERA MIRANDA , M. V. (2012). *“ANÁLISIS DE LA DEVOLUCIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) A OPERADORAS DE TURISMO RECEPTIVO”*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Smith, A. (1776). *La Riqueza de las Naciones*. Glasgow: Universidad de Glasgow.
- Thirsk, W. R. (1997). *Reforma Tributaria en Países en Desarrollo*. Washington: Banco Mundial.

- AFP. (2014). Saudi Arabia projects its biggest deficit ever after oil crash. *Business Insider*, Finance.
- AFP. (30 de Noviembre de 2015). Presupuesto de Venezuela no aguantó caída del petróleo. *Diario La Hora*, pág. MUNDO.
- Ayala, S. (6 de Junio de 2014). ¿Qué gana el país con dar el oro a Goldman Sachs? . *Diario El Comercio*, pág. Actualidad.
- Banco Central. (2015). *Estadísticas Macroeconómicas-Presentación Coyuntural*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- El Comercio. (17 de Octubre de 2011). Nueva Reforma Tributaria en Ecuador. *Diario El Comercio*, pág. Economía.
- El Universo. (7 de Septiembre de 2014). Ecuatorianos tienen una carga tributaria más pesada. *Diario El Universo*, pág. Informes.
- Ministerio de Finanzas. (26 de Enero de 2015). *Presupuesto General del Estado 2014*. Obtenido de <http://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>
- MUY LANDI, R., & TANDAZO GALLEGOS, L. (2013). *Análisis Del Proceso De Devolución Del Impuesto Al Valor Agregado A Los Turistas Extranjeros*. Cuenca: Universidad De Cuenca - Facultad De Ciencias Económicas Y Administrativas .
- Nuñez, M. (14 de Enero de 2014). La cultura tributaria se impuso en la Revolución Ciudadana. *Diario El Ciudadano*, pág. NOTICIAS.
- REUTERS. (27 de Noviembre de 2013). Reporte de agencia Reuters: China tomó el control del petróleo de Ecuador. *Diario El Universo*, pág. Economía.

- SRI. (26 de Enero de 2015). *Devolución de IVA*. Obtenido de Servicio de Rentas Internas del Ecuador: <http://www.sri.gob.ec/web/guest/devolucion-de-iva>
- ALADI/MERCOSUR/CAN, (2006) *Convergencia Comercial de los países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de naciones: Valoración Aduanera y Regímenes Aduaneros Especiales*
- Australia Customs, (2014) *Australia Customs*, www.customs.gov.au
- BCE, (2015), *Banco Central del Ecuador*, Estadísticas de Exportación, Quito, Ecuador, www.bce.fin.ec
- CAN, (2010) *Los Regímenes Aduaneros en la Comunidad Andina: Situación actual y perspectivas para su armonización*, Secretaria General de la Comunidad Andina, Lima, Perú
- CBP, (2014) *US Customs and Border Patrol*, www.cbp.gov/trade/entry-summary/drawback
- CBSA, (2014), *Canada Border Services Agency*, www.cbsa.gc.ca
- Centralamericadata.com, (2013), *Millonaria deuda de la SAT a exportadores guatemaltecos*, Centralamericadata.com Información de Negocios

- Elsalvador.com, (2013), *Sustitutos de Drawback no ayudan a Exportadores*, ElSalvador.com medio digital salvadoreño
- Espinosa, Adriana et al., (2000) *Los incentivos a las exportaciones en Colombia frente a los compromisos asumidos en la OMC*, Pontificia Universidad Javeriana
- Ferrero, Graziela et al., (Abril-Junio, 2013) *Endogeneity in the access of technological and export policies in Brazil*, Revista de Economía Contemporánea
- IANCHOVICHINA, ELENA, (2005) *Duty Drawbacks, Competitiveness and Growth: Are Duty Drawbacks worth the hassle?*, The World Bank, Washington D.C.
- KPMG, (2014) *KPMG LLC*, www.kpmg.com
- Mora, Alberto, (2007) *Regímenes Aduaneros*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, Perú
- MUGANO, GIFT, (2013) *Duty Drawbacks key to Growth*, The Herald, Zimbabwe
- SRI, (2015), *Servicio de Rentas Internas, Ecuador*, www.sri.gob.ec
- Trade Export Helpdesk, (2014), Trade Export Helpdesk European Commission, www.exporthelp.europa.eu

- Torres, Luis, (Julio 2013) *Ley de Incentivos y Certificado de Abono Tributario*, www.asambleanacional.gob.ec
- Uquillas, C.A., (2008) *El modelo económico industrial en el Ecuador*, *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Número 104, en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/ec/2008/au.htm>
- WCO, (2014), *World Customs Organization*, www.wcoomd.org
- WTO, (2015), *World Trade Organization*, Ginebra, Suiza, www.wto.org

