

# DOCTRINA

## COMENTARIOS A LA LEY DE INCENTIVO A LAS EXPORTACIONES No. 69 DE 1979

### INTRODUCCION

La Ley No. 69 de Incentivo a las Exportaciones, del 16 de noviembre de 1979, está destinada a ser, de acuerdo con la intención del legislador, un instrumento eficaz para fortalecer nuestra balanza de pagos, como consecuencia del posible incremento de nuestras exportaciones a mercados sumamente competitivos y en los cuales nuestros exportadores no han podido penetrar hasta ahora por la inexistencia de medidas como las previstas en dicha ley.

Ese incremento de las exportaciones, además de un mayor ingreso de divisas para el país, debe causar un aumento de la producción nacional en renglones no tradicionales y actividades transformadoras de nuestras materias primas. El legislador ha tenido presente que es necesario conjurar la posibilidad de que el auge de las exportaciones pueda dar lugar a un aumento de los precios internos así como a dificultades de abastecimiento del mercado nacional.

En vista de que dicha ley fue publicada el 17 de noviembre de 1979 (Listín Diario de esa fecha, Pág. 12) y el reglamento para su aplicación más recientemente (ver Decreto No. 1609, El Caribe, 14 de marzo de 1980, Pág. 3-C), hasta el momento no se han otorgado sus incentivos a los exportadores. Este artículo tiene por objeto principal la divulgación de estas normas legales por considerarlas de interés para el desarrollo nacional.

Nuestras opiniones tendrán, en muchos casos, un carácter especulativo y abstracto, dado que dichos textos legales atribuyen amplias facultades de interpretación al Consejo Directivo del Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX) y a la Junta Monetaria, que estos organismos no han tenido la oportunidad para ejercer.

Hechas estas consideraciones procederemos a enfocar los principales aspectos de las aludidas piezas legislativas.

### I INCENTIVOS

Los incentivos de la ley No. 69 están dirigidos a los exportadores de productos no tradicionales, con un alto contenido de valor agregado nacional (Art. 1). Este debe significar un porcentaje igual o superior a un treinta por ciento según resulta del Art. 5 del reglamento.

Están excluidos específicamente del beneficio de esta ley: el azúcar, el café, el cacao, el tabaco y ciertos minerales. Además los bienes producidos por industrias clasificadas en la Categoría "A" de la Ley No. 299 de Incentivo y Protección Industrial. Por otra parte, la ley faculta al Consejo Directivo de CEDOPEX para excluir otros productos que a su juicio dejen de ser exportaciones no tradicionales (párrafos I, II y III del Art. 1 de la Ley No. 69).

La ley contempla la concesión de tres incentivos importantes que son: 1) la suspensión y la eventual dispensa del pago de derechos e impuestos sobre importaciones de carácter temporal (Art. 2 de la Ley No. 69); 2) La concesión de Certificados de Abono Tributario negociables (Art. 3 de dicha ley); 3) La liberación del cumplimiento de la obligación de entrega de divisas al Banco Central en virtud de la Ley No. 251 del 11 de mayo de 1964 y sus modificaciones (Art. 7 de la misma ley).

El Art. 3 del reglamento dispone: "Los incentivos que benefician la exportación de un producto serán extensivos a todos los exportadores del mismo, en igual proporción".

Leyendo este artículo se colige que los exportadores de un mismo producto gozarán de los mismos incentivos. Esta medida es muy justa, en

cuanto evita posibles discriminaciones de parte de las autoridades encargadas de aplicar la ley entre los exportadores de un mismo producto. Sin embargo, no se tiene en cuenta la posibilidad de que los exportadores de ese producto realicen sus exportaciones a mercados con grados diferentes de competitividad. Opinamos que los incentivos deben otorgarse en igual proporción a los exportadores de un mismo producto siempre que estén dirigidos a un mismo mercado, pues lo contrario podría ser injusto.

La ley permite el otorgamiento de todos los incentivos a un mismo exportador, cuando las autoridades competentes lo consideren procedente.

A continuación pasamos a estudiar por separado los distintos incentivos:

### A) Régimen de Importación Temporal

El régimen de importación temporal creado por la Ley No. 69 implica la exoneración de los derechos e impuestos de importación sobre materias primas, productos semi-manufacturados y terminados que sean insumos de artículos finales fabricados, elaborados o ensamblados en el país, así como materiales y envases de empaque y piezas y utensilios que sirvan de complemento de máquinas o equipos destinados a la exportación. Este tipo de incentivo es similar al que otorga la Ley 299 sobre Incentivo Industrial, pero que en esta última ley está limitado a un porcentaje de exoneración que depende de la clasificación de la industria. Por otra parte, la Ley No. 69 considera un nuevo tipo de industrias constituido por las dedicadas a reparaciones.

Dos condiciones son establecidas por la Ley No. 69 para que el exportador pueda beneficiarse de este incentivo:

Primero, que las mercancías sean reexportadas en un plazo no mayor de doce meses después de haber sido objeto de una transformación, elaboración o reparación.

Segundo, que los productos importados no se produzcan en el país en cantidad, calidad y precios competitivos con el producto extranjero.

En cuanto a la primera condición encontramos que el plazo otorgado por la ley a los exportadores es razonable. La exigencia de los procesos relativos a las mercancías es lógica, porque de lo contrario se estarían importando artículos que en nada beneficiarían a la economía nacional. Como antes hemos dicho, el artículo 5

del reglamento establece que debe generarse un valor agregado nacional igual o superior a un treinta por ciento. El párrafo II del Artículo 27 del mismo reglamento excluye, aún cuando tengan un valor agregado nacional como el arriba indicado, los productos sometidos a ciertos procesos como son embalaje y reembalaje, división de lotes, etiquetado y rotulación, etc.

Una medida de control no prevista por la ley ha sido establecida por el reglamento en su artículo 34. Las empresas deben llevar un registro especial de los insumos importados, de los utilizados y de los que estén en almacén, el cual puede ser verificado por cualquier inspector autorizado de CEDOPEX. También el reglamento prevé que la merma autorizada del insumo importado no debe de ser mayor de un cinco por ciento; y que en caso de desperdicios que puedan venderse en el país, el exportador deberá pagar los impuestos correspondientes (Art. 28, Párrafo II, y Art. 29).

La innovación de la Ley No. 69 para aquellas empresas que pueden dedicarse a la reparación es, a nuestro juicio, una medida muy acertada, en vista de que este tipo de empresas podría generar muchos puestos de trabajo en el campo de los electrodomésticos, por citar un ejemplo, debido a que aquí la mano de obra es menos costosa. También podría tener una repercusión a nivel educacional, ya que los trabajadores deberían adquirir una formación técnica para trabajar en este tipo de industrias.

La segunda condición establecida para poder beneficiarse de este incentivo, es decir, que los insumos a importarse no se produzcan en el país en cantidad, calidad y precios competitivos, es una medida que tiene por objeto proteger la industria nacional y que ya había sido dispuesta por la ley No. 299 sobre Incentivo Industrial (Art. 20) para casos similares.

Por otra parte la ley establece que el exportador que quiera beneficiarse de este incentivo debe:

a) Presentar a las autoridades aduanales la Licencia Especial de Exportador prevista en esta misma ley;

b) Presentar a la Colecturía de Aduanas una fianza bancaria o de una compañía de seguros que cubra los derechos e impuestos aduaneros que podrían derivarse de la definitiva importación de las mercancías.

## B) Certificados de Abono Tributario

A pesar de que la ley no los define, pensamos que los Certificados de Abono Tributario (CAT) son una especie de bonos negociables, que sirven al beneficiario o a su endosatario para el pago de deudas frente al Estado por cualquier concepto.

El Certificado de Abono Tributario puede ser otorgado por el Consejo Directivo de CEDOPEX por un monto no mayor de un quince por ciento del precio de las exportaciones, cuanto éstas sean de alto interés nacional. Ni la ley ni el reglamento para su aplicación definen este concepto. Suponemos que son aquellas exportaciones que tengan un impacto social y económico para el país según los factores enunciados en el artículo 10 del reglamento.

El Certificado de Abono Tributario puede concederlo el Consejo Directivo de CEDOPEX por un monto de hasta un veinticinco por ciento por productos que contengan un alto porcentaje de insumos agropecuarios de origen nacional y que necesiten un mayor incentivo para poderse exportar.

La Ley No. 69 no especifica si los CAT son por tiempo indefinido o prescriben en un tiempo determinado. El reglamento en su artículo 15 dispone que los CAT caducarán a los veinticuatro (24) meses de su fecha de expedición.

Los CAT, además de ser negociables, no son computables como ingresos sujetos al pago del impuesto sobre la renta y son redimibles desde su expedición. Por tanto, el beneficiario está libre de negociar los CAT desde el momento de su obtención.

Una disposición del reglamento que en nuestra opinión puede resultar injusta es que el CAT perderá su valor en caso de alteración, deterioro o pérdida "de una de sus partes" (Art. 18). Tanto la ley como su reglamento establecen que los CAT deben ser impresos en un original y cuatro copias (Ley No. 69, Art. 3, Par. II y Reglamento, Art. 22), de las cuales sendas copias estarán en poder del Contralor General de la República, de CEDOPEX y del Tesorero Nacional. Además estos mismos organismos deben llevar registro de la expedición de los CAT. Entonces nos preguntamos, ¿cuál es el objeto de la sanción señalada? En caso de alteración fraudulenta por parte del beneficiario, estaríamos de acuerdo con que se anule el CAT. Pero ¿por qué anularlo en caso de deterioro, pérdida o alteración no fraudulenta?

## C) Incentivo Cambiario

Este incentivo consiste en la liberación del cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley No. 251, del 11 de mayo de 1964 y sus modificaciones, en cuanto a la entrega al Banco Central de la República Dominicana de las divisas provenientes de las exportaciones, en la medida que la Junta Monetaria determine.

Este incentivo, que dependerá del criterio de la Junta Monetaria, en nuestra opinión tendrá un alcance imprevisible porque dependerá de la situación de nuestra balanza de pagos en el momento en que se solicite. La Junta Monetaria pudiera decidir no otorgar o suspender temporalmente dicho incentivo cambiario. Lo único que se nos ocurre es que, en este caso, el Consejo Directivo de CEDOPEX podría conceder más CAT al exportador. Pero, como sabemos, la ley establece porcentajes máximos. Nos surge la siguiente inquietud: ¿qué ocurriría al exportador que estuviera gozando de dicho incentivo CAT al máximo y que a la vez necesitara del incentivo cambiario para que sus productos puedan competir en mercados extranjeros?

## II LICENCIA ESPECIAL

Tanto la ley como su reglamento establecen como condición indispensable para que los exportadores puedan gozar de los incentivos, la obtención de una licencia especial, a la cual nos referimos a continuación.

La Licencia Especial es un permiso del Consejo Directivo de CEDOPEX que de acuerdo con el Art. 5 del Reglamento tiene que referirse a productos de exportación específicos y mercados determinados. Dichos productos deben reunir las siguientes condiciones: Primero, tener un porcentaje de valor agregado nacional igual o superior a un treinta por ciento. Segundo, no poder cotizarse en el exterior a precios competitivos, de modo que esté impedida "su penetración, la estabilización o la expansión de su volumen de venta en un mercado determinado", "tomando como base las informaciones de un grupo significativo de exportadores".

Por otra parte el reglamento en su artículo 6 establece los documentos que debe presentar el exportador interesado en obtener la Licencia Especial: a) un formulario de solicitud; b) su Licencia de Exportador; c) una certificación del Banco Central donde se haga constar que el

interesado no tiene pendiente la entrega de divisas atrasadas al momento de realizar su solicitud, de acuerdo con la Ley No. 251 del 11 de mayo de 1964 y sus modificaciones.

CEDOPEX puede exigir la presentación de cualquier otro documento que estime pertinente para comprobar o ampliar las informaciones suministradas por el exportador. Este deberá facilitar, previa comunicación motivada, la inspección de las instalaciones y el examen de los registros contables de la empresa, por inspectores autorizados, con el fin de reunir los elementos necesarios para ponderar la solicitud de la Licencia Especial.

La ley y el reglamento no establecen la duración de la licencia, por lo que es indefinida; ni el costo de su expedición, por lo que es gratis.

Tampoco se establece un plazo especial en el cual deba CEDOPEX aceptar o rechazar la solicitud del exportador. En caso de rechazo de una solicitud, el exportador debe esperar cuarenta y cinco días para depositar otra, siempre que ya no existan las razones que dieron lugar al rechazo.

### III CONSORCIO DE EXPORTACION

El Art. 8 de la Ley No. 69 lo define como un "conjunto económico compuesto por exportadores asociados con cualesquiera de los siguientes objetivos:

- "a) Comercializar un producto o una línea de productos similares, a los mercados internacionales;
- "b) Comercializar diferentes productos, a un mercado internacional específico".

La Ley otorga facultad al Consejo Directivo de CEDOPEX para clasificar las entidades como Consorcio de Exportación.

Las condiciones que debe cumplir una entidad comercial para poder ser clasificada como Consorcio de Exportación son las siguientes: 1) desarrollar sus actividades dentro de las previsiones del Art. 1 de la Ley; y 2) tener como participantes en los derechos de propiedad de la entidad comercial a cuatro personas por lo menos, que mantengan independencia mutua en cuanto a los derechos de propiedad. Esta independencia existe cuando una de ellas no tiene participación mayor de un treinta por ciento en los derechos de propiedad de la otra. La ley habla de "personalidades jurídicas" y establece que "no

estén relacionadas consanguineamente", lo que parece referirse a personas físicas. En cambio, los términos de definición de la independencia parecen concernir a "personas morales".

El Consejo Directivo de CEDOPEX podrá clasificar una entidad comercial como Consorcio de Exportación con dos participantes en vez de cuatro, cuando no exista en el país la cantidad necesaria de empresas para reunir este último número.

Como complemento de los demás incentivos recibidos, los consorcios podrán beneficiarse de un CAT de hasta un diez por ciento adicional (Art. 9 de la Ley No. 69 y Art. 24 del reglamento).

Consideramos difícil encuadrar éstos Consorcios de Exportación en las categorías jurídicas hasta ahora vigentes en nuestro sistema jurídico.

### COMENTARIOS FINALES

La Ley de Incentivo a las Exportaciones acuerda facultades ampliamente discrecionales al Consejo Directivo de CEDOPEX para autorizar la aplicación del Régimen de Importación Temporal y otorgar los Certificados de Abono Tributario, y a dicho organismo y a la Junta Monetaria respecto del incentivo.

Mención especial merece la facultad del Consejo Directivo de CEDOPEX para decidir cuáles productos dejan de ser exportaciones no tradicionales y, en consecuencia, dar término a la vigencia de los incentivos con un aviso de noventa días de anticipación a los exportadores afectados (Ley No. 69, Art. 1, Párrafo III, y Reglamento, Art. 3, Párrafo).

Creemos que esta ley puede favorecer a industrias existentes en el país que tengan capacidad instalada ociosa, pero estimamos que no promoverá nuevas inversiones industriales, debido a que la Ley y su reglamento no establecen un plazo cierto para que un nuevo inversionista pueda planificar la recuperación de su capital.

Por otra parte, parece paradójico que tratándose de una legislación destinada a fortalecer nuestra balanza de pagos, no se haya establecido un límite a la facultad de la Junta Monetaria de liberar a los exportadores del cumplimiento de la obligación de entregar al Banco Central las divisas provenientes de las exportaciones. Este límite pudiera consistir en mantener la obligación en cuanto a un porcentaje del valor agregado nacional en los productos.

En otro aspecto cabe señalar que a pesar de que se tiene en cuenta, en el último de los considerandos del preámbulo de la Ley, que debe evitarse que las exportaciones produzcan alzas en los precios y dificultades de abastecimiento en el

mercado interno, no se ha dispuesto en la Ley ni en el reglamento medida alguna que específicamente atienda a la realización de esos propósitos.

JOSE M. ALBURQUERQUE C.

