

# Cómo impacta el *drawback* en el desempeño exportador de las empresas peruanas

Jorge F. Chávez, Antonio Cusato y Max Pérez León - Universidad del Pacífico<sup>1</sup>



**Enfoque local.** Como la mayoría de los países, el Perú ha venido desgravando unilateralmente su comercio internacional, por lo que las tasas arancelarias han ido reduciéndose considerablemente en los últimos años y gran parte de los bienes intermedios importados ingresan ya con arancel cero. (Créditos: Transporte y Logística Internacional)

El mecanismo de *drawback* a la exportación es un sistema por el cual la autoridad tributaria devuelve los aranceles pagados por insumos importados, incorporados en sus procesos de producción, a los productores de bienes exportables, una vez que la exportación se realiza. Usado por muchos países en el mundo desde la década de los setenta, la principal justificación para su implementación fue la necesidad de compensar a los exportadores por las distorsiones generadas en el mercado de insumos y de bienes intermedios, a raíz de la aplicación de elevados aranceles a insumos importados.

En el Perú, el *Procedimiento de Restitución Simplificado de Derechos Arancelarios* es una versión no convencional de un mecanismo de *drawback*. A diferencia de lo que ocurre en otras partes, se implementa como una tasa plana aplicable a todos los productos exportables, e independientemente

<sup>1/</sup> Este artículo es una versión resumida de la investigación *El impacto del drawback en el desempeño exportador de empresas peruanas*, realizada en el marco del XIX Concurso Anual de Investigación del CIES 2017-IDRC-GAC-Fundación M. J. Bustamante de la Fuente-Sunat. Ni el CIES ni la Universidad del Pacífico concuerdan necesariamente con el contenido de este artículo, que es de exclusiva responsabilidad de los autores. Los comentarios o sugerencias son bienvenidos al correo a.cusaton@up.edu.pe. Los autores agradecen los comentarios de Javier Illescas, Alejandro Granda, así como de dos lectores anónimos a versiones iniciales de este artículo.

te de si esta restitución excede el monto de aranceles efectivamente pagados por el exportador (de ahí el adjetivo "simplificado"). Asimismo, representa actualmente un gasto tributario de alrededor de S/ 1 000 millones (1 % de ingresos tributarios, 0.13 % del PIB), el cual es similar al presupuesto destinado al programa Juntos, y representa casi tres veces el presupuesto del programa Vaso de Leche.

Decidimos llevar a cabo una investigación (Chávez, Cusato y Pérez-León, 2018) con el fin de presentar evidencia cuantitativa del efecto del *drawback* sobre el desempeño exportador de empresas peruanas. Utilizamos una novedosa base de datos a nivel de productos exportados, que se pueden acoger o no al beneficio del *drawback*; buscamos brindar evidencia objetiva acerca de la relación del *drawback* y las exportaciones. En primer lugar, documentamos regularidades empíricas de su uso y, en segundo lugar, presentamos evidencia econométrica del efecto de los cambios en la tasa de restitución sobre medidas de desempeño de las firmas exportadoras.

Si bien contamos con datos inéditos y detallados, desafortunadamente existieron limitaciones para estimar un efecto causal del *drawback* por la falta de acceso a datos generales a nivel de firma (p. ej., estados financieros) y porque la muestra utilizada no tuvo información de los últimos años. A pesar de estas limitaciones, el análisis cuantitativo es indicativo de que el *drawback* no ha tenido un efecto



## Mecanismo de drawback

Sistema por el que la autoridad tributaria devuelve a los exportadores los aranceles pagados por insumos importados, incorporados en sus procesos de producción, una vez que la exportación se realiza

importante sobre el desempeño exportador, los recursos que las firmas reciben por concepto de *drawback* superan largamente lo pagado en aranceles, los insumos utilizados por las firmas para solicitar el beneficio no son cruciales en el proceso productivo, y existen fuertes inequidades en su acceso. Por lo tanto, existe espacio para revisar esta política, con el fin de dar un uso más eficiente de los recursos públicos.

## EL DRAWBACK EN EL PERÚ

El *drawback* se introdujo en el Perú en 1995, mediante el D.S. 104-95-EF, para dar un incentivo a las exportaciones de, principalmente, productos no tradicionales (Illescas y Yeffimo, 2008). Con el fin de evitar las complicaciones de obtener el cálculo del monto exacto efectivamente pagado por concepto de aranceles, se introdujo como un régimen simplificado. Ello implica que se aplica una tasa de devolución sobre el valor de la exportación (FOB), independientemente de si el beneficio implica una devolución que excede el monto efectivamente pagado por aranceles por parte del exportador.

*"El drawback es un mecanismo que busca restituir el arancel pagado por insumos importados incorporados en productos de exportación".*

Tras algunos cambios orientados a flexibilizar el acceso al beneficio, el *drawback* se mantiene virtualmente inalterado desde 2001 (Calvo-Gonzales et al., 2008). Históricamente, la tasa de restitución de *drawback* fue de 5 %. Se incrementó en 2009 a 8 %, como respuesta al colapso del comercio global que siguió a la crisis financiera internacional de 2008. Posteriormente, se programó su reducción a 6.5 % en julio de 2010, y nuevamente a 5 % a inicios de 2011. En 2014 se estableció su reducción a 4 % a partir de 2015 y se programó una reducción adicional en 2016 a 3 %. Sin embargo, esta última reducción duró únicamente 10 meses, puesto que el gobierno que asumió en julio de 2016 decidió restablecer la tasa de 4 % en octubre de 2016, postergando su reducción a 3 % para enero de 2019.

## Drawback en el Perú Procedimiento de Restitución Simplificado de Derechos Arancelarios

- Se introdujo en 1995 mediante el D.S. 104-95-EF
- Es una versión inusual de un sistema de drawback de tasa fija

Beneficia a exportadores directos e indirectos

Esa tasa común es aplicable a virtualmente todos los productos exportables e independientemente de si esta restitución excede el monto de aranceles efectivamente pagados por el exportador

## Tasa de restitución de drawback en el Perú a través de los años

Históricamente, la tasa fue de 5%. Se incrementó a 8%, como respuesta al colapso del comercio global que siguió a la crisis financiera internacional de 2008.

Se programó su reducción a 5% a inicios de 2011.

Se programó una reducción adicional a 3%. Esta última reducción duró 10 meses, porque el gobierno de julio de 2016 decidió restablecer la tasa de 4% en octubre de 2016, postergando su reducción a 3% para enero de 2019.

2009

2010

2011

2014

2016

2019

Posteriormente, se programó su reducción a 6,5% en julio.

En 2014 se estableció su reducción a 4% a partir de 2015.

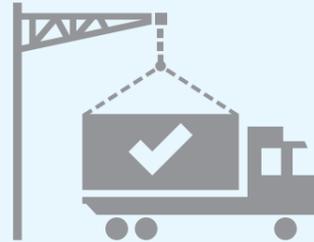
### Requisitos para ser beneficiario

Exportar un producto que no se encuentre en una lista de productos elaborada por el MEF (principalmente productos de bajo valor agregado).

Ser el productor directo o estar íntimamente involucrado en la producción del bien exportado.

Incorporar un insumo importado que haya ingresado al país sin ningún trato preferencial y que haya pagado una tasa arancelaria mayor a cero.

- 1 Importándolos directamente
- 2 Adquiriéndolos a través de terceros importadores
- 3 Utilizando bienes intermedios locales fabricados con productos importados que pagan arancel



### QUIÉNES PUEDEN ACCEDER

Para acceder al beneficio, el exportador (i) debe exportar un producto que no se encuentre en una lista de productos elaborada por el MEF, la que incluye principalmente productos de bajo valor agregado; (ii) debe ser el productor directo o debe estar íntimamente involucrado en la producción del bien exportado, y (iii) debe incorporar un insumo importado que haya ingresado al país sin ningún trato preferencial y que haya pagado una tasa arancelaria mayor a cero. Estos insumos importados pueden ser adquiridos en tres modalidades distintas: importándolos directamente, adquiriéndolos a través de terceros importadores, o utilizando bienes intermedios locales fabricados con productos importados que pagan arancel.

### COSTOS ASOCIADOS AL DRAWBACK

Solicitar el beneficio del drawback implica una tarea costosa para las

empresas, no solo por el trámite administrativo en sí, sino por una serie de factores que se deben controlar para evitar posibles sanciones posteriores. Estos costos constituirían una potencial barrera para el acceso al beneficio por parte de las empresas más pequeñas.

### LA DIFERENCIA ENTRE EL MONTO RESTITUIDO Y EL ARANCEL PAGADO

Esta diferencia se da por ser concebido como un sistema simplificado. La devolución por concepto de aranceles se calcula utilizando una tasa plana aplicable a todas las exportaciones sujetas a drawback, y no guarda relación con el costo del insumo importado ni con la tasa del arancel pagada. Por construcción, el sistema contempla la posibilidad de un reembolso, a favor de las empresas, mayor a la devolución de los costos asociados a los aranceles pagados.

La introducción de sistemas de drawback a la exportación se dio en años en que, en general, las políticas

comerciales contemplaban elevadas tasas de protección arancelaria, por lo que tenía sentido permitir el acceso a insumos importados a precios internacionales para evitar la exportación de impuestos. En el Perú, el drawback se introdujo en 1995 cuando el arancel promedio era de 16.3%, mientras que el arancel efectivo llegaba a 12.4%. Con el proceso de liberalización unilateral (basado en tratados de libre comercio), mediante el cual el arancel efectivo ha venido cayendo de 10.9% en 2000 a 1.1% en 2016, es indudable que esta diferencia se debe haber incrementado sustancialmente, tal como se documenta más adelante.

### ANÁLISIS CUANTITATIVO

Las principales fuentes de información que se utilizaron en el análisis empírico provienen de registros administrativos compilados por Sunat-Aduanas, los cuales pueden ser consultados públicamente en línea y han sido utilizados en distintos estudios para el caso peruano. Estos

son la base de datos del régimen de exportación definitiva, así como la base de datos del régimen de importaciones para el consumo. La unidad de observación es la declaración aduanera. Es posible saber, de cada exportador o importador, qué productos exporta o importa, los valores comprados o vendidos a mercados extranjeros, y los países con los cuales comercia.

El principal insumo para la investigación fue la información de solicitudes de drawback públicas en la web de Sunat, que incluyen las partidas de exportación para las que se solicita el beneficio y las partidas de importación que sustentan la solicitud. Esta información no ha sido compilada ni utilizada previamente. Su importancia radica en que no se puede conocer quiénes recibieron drawback utilizando únicamente la primera base. En particular, haciendo uso de la base del régimen de exportación definitiva, sabemos que el 65% del total de partidas elegibles exportadas entre 2002 y 2013

*“En el Perú no se restituye el monto pagado, sino que se devuelve un porcentaje fijo de cada exportación (4% del valor FOB). En la práctica, se termina devolviendo mucho más de lo que se paga por aranceles”.*

indicaron su intención de acogerse al beneficio de drawback. Sin embargo, al analizar la información de solicitudes efectivamente realizadas (211 mil solicitudes entre 1996 y 2013), se encontró que aproximadamente un tercio de aquellas partidas de exportación que declararon su intención de acogerse al beneficio, finalmente no lo hicieron.

Para el análisis solamente fue posible utilizar información hasta el año 2013, puesto que, a partir de 2014, los datos que antes se publicaban en la página web de Sunat pasaron a ser distribuidos directamente a los

exportadores, a través de sus cuentas individuales. A pesar de que los cambios más idóneos para analizar el impacto del drawback ocurrieron en 2015 y 2016, a la fecha de la publicación de este artículo, no se pudo tener acceso a dichos datos.

A continuación, presentamos algunas regularidades empíricas extraídas de los datos analizados a nivel de empresa.

### Hechos Empíricos (HE)

**HE 1: Las empresas que acceden al beneficio de drawback tienden a ser las más grandes, registran mayores ventas, son más activas en mercados internacionales, pero venden menos productos, aunque parecen llegar a más mercados de destino.** El tamaño del valor de exportaciones está asociado a una mayor probabilidad de obtener el beneficio. Es más, para empresas con exportaciones de más de diez millones de dó-



**Importancia de la data.** Contar con información más precisa respecto de la utilización de insumos importados permitiría realizar una cuantificación mucho más precisa y objetiva del componente de subsidio del mecanismo, y se podrían realizar comparaciones útiles a través de distintos sectores.

## Hechos Empíricos (HE)

- 1 Las empresas que acceden al drawback tienden a ser las más grandes, registran mayores ventas, son más activas en mercados internacionales, pero venden menos productos, aunque parecen llegar a más mercados de destino
- 2 La proporción de empresas que solicita drawback representa menos de un tercio del total de exportadores y ha venido decreciendo a lo largo del tiempo
- 3 El monto total de restitución está altamente concentrado en pocas empresas, puesto que solo el 13 % de firmas beneficiadas reciben casi el 70 % del total de recursos públicos destinados al drawback
- 4 Las exportaciones de productos que reciben el beneficio representan un poco más del 80 % de las exportaciones totales de las empresas beneficiarias
- 5 La principal modalidad de importación para solicitar drawback es la importación por terceros
- 6 Los insumos importados más utilizados para solicitar drawback no son insumos esenciales en el proceso productivo y no contribuyen a mejorar la calidad del producto
- 7 La mitad de las empresas beneficiadas recibe por concepto de drawback entre tres y más de sesenta veces el valor máximo que podrían haber pagado por concepto de aranceles

lares, la probabilidad de obtener *drawback* es casi 1. Una posible explicación de este patrón es que las empresas pequeñas no pueden cubrir los costos fijos asociados al acceso al *drawback*. Si dicho costo no existiera, el acceso sería independiente al tamaño de las firmas. Finalmente, el hecho de que las empresas beneficiarias vendan menos productos podría sugerir que el beneficio que reciben reduce los incentivos para diversificarse.

**HE 2: La proporción de empresas que solicita drawback representa menos de un tercio del total de exportadores y ha venido decreciendo a lo largo del tiempo.** Como se señaló previamente, no todos los exportadores pueden aplicar al beneficio, por lo que el análisis correcto es la proporción de exportadores que solicitan y reciben *drawback* respecto del total de exportadores de productos que en principio podrían aplicar al beneficio. Dicha proporción fue 31 % en 2001, mientras que, en 2013, esta proporción bajó a 23 %. En términos del valor de las exportaciones, a inicios de 2000, alrededor de tres cuartos de las ventas de exportación de productos no primarios estaban apoyadas por el beneficio, mientras que hacia 2013, esta participación se redujo a 49 %.

**HE 3: El monto total de restitución está altamente concentrado en pocas empresas, puesto que solo el 13 % de firmas beneficiadas reciben casi el 70 % del total de recursos públicos destinados al drawback.** Al año 2013, de 1554 empresas beneficiarias que recibieron USD 291 millones, las primeras 91 empresas en recibir los mayores montos obtuvieron 50 % del total restituido, mientras que las primeras 200, el 68.5 % del total restituido. Nuevamente esto se podría explicar por la existencia de costos para acceder al beneficio.

**HE 4: Las exportaciones de productos que reciben el beneficio representan un poco más del 80 % de las exportaciones totales de las empresas beneficiarias.** Otra forma de entender este resulta-

*"Luego de más de veinte años de implementada, esta política amerita ser evaluada para apuntar a la mejora del desempeño exportador peruano y buscar la reducción de los costos elevados de su mecanismo actual".*

do es de la siguiente manera: si nos fijamos solamente en las empresas que se acogen a *drawback*, de cada 10 dólares que se exporta al extranjero, 8 dólares obtienen el beneficio (este monto exportado multiplicado por la tasa de restitución) y 2 dólares no lo obtienen.

**HE 5: La principal modalidad de importación para solicitar drawback es la importación por terceros.** En general, al igual que el caso de la exportación, importar es una actividad costosa y no todas las empresas pueden afrontarla (Bernard et al., 2007). Por esta razón, no es sorprendente que la principal modalidad de importación de insumos para fines de *drawback* sea la importación vía terceros. Sin embargo, este patrón no fue siempre así. En los primeros años de la existencia del mecanismo de restitución, los beneficiarios accedían mayoritariamente con importaciones realizadas a través de ellos mismos o a través de insumos nacionales.

**HE 6: Los insumos importados más utilizados para solicitar drawback no son insumos esenciales en el proceso productivo y no contribuyen a mejorar la calidad del producto.** La tabla 1 muestra las cinco partidas de

**TABLA 1**  
Ranking de principales productos importados que sustentan solicitudes de *drawback*

Año	Rank.	Partida	Frecuencia	Descripción
2009	1	5807100000	5239	Etiquetas, escudos y artículos similares de materia textil, tejidos, en piezas, cinta
	2	3302900000	4775	Mezclas de sustancias odoríferas, excl. p industria alimentaria o de bebidas
	3	7117190000	3786	Las demás bisuterías de metales comunes
	4	4804110000	3244	Papel y carton crudos para caras (cubiertas) ("Kraftliner")
	5	3208900000	3128	Las demás pinturas y barnices dispersos o disueltos en un medio no acuoso
2010	1	7204490000	9748	Los demás desperdicios y desechos de hierro o acero
	2	5807100000	9171	Etiquetas, escudos y artículos similares de materia textil, tejidos, en piezas, cinta
	3	4804110000	5772	Papel y carton crudos para caras (cubiertas) ("Kraftliner")
	4	3302900000	5658	Mezclas de sustancias odoríferas, excl. p industria alimentaria o de bebidas
	5	3824909999	4328	Demás mezclas que contengan derivados perhalogenados de hidrocarburos acíclicos
2011	1	7204490000	20115	Los demás desperdicios y desechos de hierro o acero
	2	4804110000	8061	Papel y carton crudos para caras (cubiertas) ("Kraftliner")
	3	5807100000	7969	Etiquetas, escudos y artículos similares de materia textil, tejidos, en piezas, cinta
	4	3809920000	5082	Aprestos y prod. de acabado del tipo de los utiliz. en la industria del papel o simil
	5	3208900000	4423	Las demás pinturas y barnices dispersos o disueltos en un medio no acuoso
2012	1	7204490000	19963	Los demás desperdicios y desechos de hierro o acero
	2	4804110000	9701	Papel y carton crudos para caras (cubiertas) ("Kraftliner")
	3	5807100000	5345	Etiquetas, escudos y artículos similares de materia textil, tejidos, en piezas, cinta
	4	3901100000	4844	Polietileno de densidad inferior a 0,94, en formas primarias
	5	3809920000	3988	Aprestos y prod. de acabado del tipo de los utiliz. en la industria del papel o simil
2013	1	4804110000	6558	Papel y carton crudos para caras (cubiertas) ("Kraftliner")
	2	7204490000	5225	Los demás desperdicios y desechos de hierro o acero
	3	3901100000	4094	Polietileno de densidad inferior a 0,94, en formas primarias
	4	4819100000	3320	Cajas de papel o carton corrugados
	5	5807100000	2982	Etiquetas, escudos y artículos similares de materia textil, tejidos, en piezas, cinta

Nota: el ranking se construye sobre la base del número de solicitudes en la que la partida de importación en cuestión es utilizada por un exportador para solicitar *drawback* (frecuencia en la tabla).

Fuente: base de datos de solicitudes de *drawback* compilada por los autores.

**TABLA 2**  
Distribución de ratio de devolución de *drawback* entre pago de aranceles

	Percentil				
	10	25	Mediana (50)	75	90
2000	0,2	0,5	1,5	3,8	10,6
2001	0,1	0,4	0,9	3,8	12,7
2002	0,1	0,4	0,9	4,7	30,3
2003	0,2	0,4	0,9	5,0	16,6
2004	0,1	0,3	0,7	2,7	15,2
2005	0,1	0,3	0,9	4,5	27,2
2006	0,1	0,2	0,7	5,4	26,1
2007	0,1	0,2	0,8	6,4	30,9
2008	0,1	0,4	1,2	4,4	14,6
2009	0,2	0,7	3,2	13,9	59,0
2010	0,2	1,0	2,6	13,0	38,6
2011	0,2	0,9	2,4	13,4	40,7
2012	0,2	1,1	3,1	14,4	35,9
2013	0,2	0,8	2,5	11,4	60,9

Nota: el ratio se calcula a nivel de empresa para cada año. Se divide el total de devoluciones por *drawback* entre el máximo pago posible de aranceles realizado por la empresa. El pago de aranceles está sobreestimado de dos maneras: (1) dos o más empresas pueden utilizar la misma partida de importación para la solicitud de *drawback*, sin embargo, a cada una le asignamos la misma cantidad de pago de aranceles, (2) parte de la partida de importación puede ser utilizada para mercado doméstico y no debería entrar en el cálculo del ratio, pero no se tiene información para hacer esta diferenciación. La distribución de ratios es ponderada por el valor total de exportaciones.

Fuente: base de datos de regímenes definitivos de exportación, base de datos de solicitudes de *drawback* compilada por los autores.

importación que son más frecuentes para solicitar *drawback*, en los cinco últimos años de la muestra. En todos los años son partidas correspondientes a productos tales como cartones para envases, papeles para envases, etiquetas, o pintura. Esto no es sorprendente, toda vez que el único requisito para acceder al beneficio es utilizar algún insumo importado que pague arancel, independientemente de su naturaleza. De este modo, lo más fácil para un exportador que busque justificar su solicitud de *drawback* es incorporar algún tipo de insumo para su empaque o envase. En consecuencia, al forzar la incorporación de algún insumo importado para calificar al beneficio, el *drawback* introduce distorsiones en las decisiones

de utilización de insumos de los exportadores.

**HE 7: La mitad de las empresas beneficiadas reciben por concepto de *drawback* entre tres y más de sesenta veces el valor máximo que podrían haber pagado por concepto de aranceles.** Si bien no tenemos información exacta de la cantidad de insumos importados incorporados en el bien exportable sujeto a *drawback*, y por lo tanto no sabemos el monto exacto de aranceles que deberían ser restituidos al exportador, sí conocemos el monto total de aranceles pagados por el embarque de insumos importados al momento de entrar al país. Este pago total por el embarque de insumos constituye lo máximo

que se le debería reembolsar a un exportador en el caso hipotético de que utilizara el 100 % del embarque en la producción del bien exportado. Así, al calcular el ratio de devoluciones de *drawback* entre el máximo de aranceles que podrían ser restituidos, se observó que más de la mitad de empresas que utilizaron *drawback* obtuvieron más del triple de este valor máximo en 2013. Las empresas más beneficiadas, en particular aquellas con un ratio ubicado en el percentil 90 de la distribución, obtienen por *drawback* más de 60 veces lo máximo que podrían haber pagado por aranceles. Cabe resaltar que los ratios calculados son altamente conservadores y podrían ser mucho mayores. Ver tabla 2.

## ANÁLISIS DE REGRESIÓN

El estudio hace uso de regresiones con el objetivo de estudiar la relación entre el *drawback* y el desempeño exportador de empresas beneficiadas por este. El análisis se dividió en dos partes. La primera parte agregó los datos a nivel de la empresa exportadora y evaluó si es que empresas que recibieron *drawback* tuvieron un desempeño superior respecto de aquellas empresas que no lo recibieron. Este primer análisis se llevó a cabo para el periodo 2002-2007, cuando no hubo mayores cambios al mecanismo, ni en su cobertura ni en sus tasas. Los resultados buscaron mostrar correlaciones por otras variables y no explicar causalidad.

La segunda parte del análisis buscó evidencia de la reacción de las empresas ante cambios en la tasa de restitución observados en años recientes a lo largo de los distintos márgenes de exportación. Aquí los datos fueron agregados a nivel de firma-producto-destino (es decir, un análisis más fino posible o con mayor desagregación). En particular, se buscó responder si es que hubo algún efecto del cambio de la tasa del *drawback* sobre el desempeño exportador de las empresas utilizando datos más desagregados, y si las empresas que utilizaban *drawback* cambiaron su comportamiento exportador durante los años en los que se cambió la tasa de restitución.

## ANÁLISIS AGREGADO A NIVEL DE FIRMA

En línea con la evidencia presentada en los hechos empíricos, este análisis indica que las empresas beneficiarias de *drawback* tienden a ser más grandes, tanto en términos de valor exportado como en volu-

*“El mecanismo del drawback no ayuda a optimizar la utilización de insumos por parte de los exportadores, y beneficia poco a los exportadores peruanos pequeños”.*

men. Las correlaciones estimadas son positivas, bastante altas y estadísticamente significativas: estas empresas tienden a ser alrededor de 270 % más grandes que las no beneficiadas si medimos tamaño por el valor total exportado, 320 % más grandes si medimos la escala por el volumen físico exportado y 100 % más grandes si utilizamos número de trabajadores como proxy de tamaño. Sin embargo, cuando se estudia el efecto sobre el empleo controlando por el valor total de exportaciones, no se encuentra ningún efecto. Este último resultado evidencia que las relaciones estudiadas no dicen nada sobre la causalidad de los efectos. Es decir, no se puede concluir que el *drawback* hace crecer a las empresas. La causalidad podría ser de manera contraria: las empresas más grandes son las que se acogen al *drawback*. Si este es el caso, nos encontramos ante el problema denominado de selección. En la siguiente sección se discute cómo atenuar dicho problema.

## EL EFECTO DE CAMBIOS EN LAS TASAS DE DRAWBACK

Existe un potencial problema de selección en la adopción de *drawback* a nivel de empresa. Las empresas que utilizan *drawback* son más grandes y tienen mayor crecimiento en sus exportaciones.

Al no tener acceso a una fuente de variación exógena que modifique la adopción de *drawback*, una forma de aliviar el problema de selección es estudiar las decisiones de exportación dentro de las empresas. En ese sentido, evitamos identificar el efecto de la adopción de *drawback* y utilizamos las variaciones en la tasa de restitución de 2009 (de 5% a 8%) y 2010 (de 8% a 6.5% en julio de 2010, y de 6.5% a 5% en enero de 2011) para estudiar cómo se modifica el comportamiento de las empresas que utilizan este beneficio.

Nuestras estimaciones se realizaron a nivel de firma-partida-destino porque permite incorporar efectos fijos a nivel de partida-destino-año, lo cual permitió controlar por choques de demanda y/o cambios en los costos de transporte. Además, se incluyeron efectos fijos a nivel de firma-partida-destino, de tal manera que los parámetros se identificaron a partir de la variación temporal de las exportaciones, aliviando aún más el problema de selección.

Los resultados indican que las exportaciones con *drawback*, a nivel de firma-partida-destino, no muestran un comportamiento diferenciado de aquellas que no tienen *drawback* en los años que hubo cambio en la tasa de restitución. En términos sencillos, suponemos que tenemos un producto y un país para el cual dos empresas distintas exportan en 2008 y 2009. La única diferencia es que una de las firmas se acoge al *drawback* en ambos años y la otra nunca se acoge. Recordemos que en 2009 la tasa de restitución aumenta en 3 puntos porcentuales y se podría esperar un beneficio asociado a la recepción del *drawback*. Los resultados apuntan a que, en promedio, la empresa que siempre utilizaba el beneficio mantiene sus

ventas en el extranjero en la misma proporción que la empresa que no utilizaba *drawback*.

Para asegurar que este resultado es robusto, también realizamos las mismas estimaciones, pero estudiando el efecto sobre precios. De manera similar, los precios de las combinaciones firma-partida-destino con *drawback* no tuvieron un comportamiento diferente a las que no tenían *drawback*. Es decir, el aumento de la tasa de *drawback* no incidió en mayores o menores precios de exportación.

Por otro lado, también es importante estudiar la salida o cese de combinaciones firma-partida-destino. Se observó que la tasa de salida se redujo en aquellas combinaciones de firma-producto-destino con *drawback*. La presencia de *drawback* (mas no el cambio) está asociada a un 8% menos de salida de producto-destinos en firmas que reciben el beneficio, controlando por el tamaño de la exportación. En términos de un sencillo ejemplo de dos empresas que venden el mismo valor de un producto a un mismo destino, nuestros resultados muestran que la empresa que utiliza *drawback* tiene 8% menos probabilidad de salir de dicho mercado en comparación con la que no utiliza el beneficio.

Como en el caso ventas o número de trabajadores, estos coeficientes sobre la salida pueden estar recogiendo el problema de selección, y el enfoque debe evaluar si existe un cambio de la salida de empresas en los años que cambió la tasa. Esto no sucede, y vemos que en los años que se aumentó la tasa de restitución, el porcentaje de combinaciones firma-producto-destino que sale del mercado internacional es igual entre las que se acogen al *drawback* y las que no se acogen al mismo.

## CONCLUSIONES

El *drawback* es un mecanismo de devolución de aranceles pagados por insumos importados incorporados en productos exportables, con el fin de evitar la exportación de tributos. Sin embargo, la versión de *drawback* aplicada en el Perú y la política de reducción arancelaria conlleva a que el beneficio sea cada vez más generoso, y esto hace que cada vez sea más difícil justificar su existencia.

No obstante, en el debate de políticas públicas, los grupos beneficiados evidentemente consideran al *drawback* como un elemento crucial para garantizar el buen desempeño exportador, y por tanto buscan que el sistema se mantenga o incluso se expanda. Nuestra investigación buscó explotar al máximo los datos de acceso al *drawback* que eran públicos hasta 2013, y presenta evidencia inédita del impacto del beneficio sobre el desempeño exportador de empresas peruanas. Los resultados que se presentan son indicativos de que el efecto que tendría el *drawback* es reducido o nulo, y abre campo para cuestionarse si es justificable destinar una cantidad importante de recursos públicos a este mecanismo. Cabe señalar que por limitaciones en la disponibilidad de datos a nivel de firma y de datos adicionales sobre el *drawback* en particular, no se pudieron hacer estimaciones que permitan obtener conclusiones acerca de la causalidad de este. Sin embargo, los resultados obtenidos son indicativos de que no hay un efecto importante.

Los exportadores ven al *drawback* como una forma de financiar su capital de trabajo o, en general, como una compensación por un ambiente para los negocios poco competitivo. Si es así, entonces existen mecanismos alternativos que podrían ser utilizados para flexibilizar el acceso de exportado-

res al sistema financiero, muy probablemente a un costo menor que el que acarrea el *drawback* actualmente para la sociedad. Lo mismo es válido para cualquier otro problema de competitividad que las firmas exportadoras enfrenten.

## RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La principal recomendación de política sería diseñar una estrategia para reformar sustancialmente el *drawback* en su versión actual. Esto implicaría pasar de un sistema simplificado a uno exacto, que devuelva lo efectivamente pagado por los exportadores por concepto de aranceles a insumos importados, aprovechando que las tecnologías de información actuales permiten hacer esto de manera poco cos-

tos. Otros países de la región ya han implementado la devolución exacta de lo pagado (las experiencias de Chile, y más recientemente de El Salvador, pueden dar luces al respecto; ver FUSADES, 2011). De esta manera, el gobierno evitaría afectar a aquellas empresas que efectivamente requieren de insumos importados y que por lo tanto estarían en una situación de desventaja por la presencia de aranceles. Las empresas que incorporan insumos importados no esenciales únicamente como justificación para recibir *drawback*, verían poco rentable afrontar los costos asociados a hacer esta solicitud y por lo tanto se verían desincentivadas a hacerlo.

La segunda recomendación es que, si se optara por la reforma propuesta, esta debe ir acompañada de la aplicación de una serie de políticas que permitan compensar a

los empresarios exportadores, nuevamente tal como se dio en Chile y en El Salvador. Por ejemplo, es necesario pensar en políticas orientadas a facilitar aún más el acceso al crédito bancario a los exportadores para financiar su capital de trabajo.

Finalmente, la tercera recomendación de política que se desprende de esta investigación es que es necesario implementar una política de aprovechamiento de los datos que entidades como Sunat posee, con el fin de guiar la toma de decisiones respecto de políticas públicas como el *drawback*. En términos de acceso a datos de empresas para investigación, todavía existe una importante brecha entre Perú y países de la región, más aún con países de la OCDE. Esto se enmarca, además, dentro de la corriente de uso de datos administrativos mencionados en Card et al. (2010).

## INVESTIGACIÓN DE INTERÉS PARA:

- ▶ Ministerio de Economía y Finanzas
- ▶ Ministerio de la Producción
- ▶ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
- ▶ Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
- ▶ Congreso de la República - Comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, y de la Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas
- ▶ Asociación de Exportadores



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Calvo-Gonzales, O., Fanta, E. e Illescas, J. (2010). *Peru's Duty Drawback-Comparative Analysis and Policy Options*. Confidential Report to the Ministry of Economics and Finance of Perú, World Bank.
- Bernard, A. B., Jensen, B. J., Redding, S. y Schott, P. (2007). Firms in International Trade. *Journal of Economic Perspectives*, 3 (21), 105-130.
- Chávez, J., Cusato, A. y Pérez-León, M. (2018). *El impacto del drawback sobre el desempeño de empresas exportadoras peruanas*. Documento de trabajo, Universidad del Pacífico.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. (febrero, 2011). *Memorandum ejecutivo n.º 17*.
- Card, D., Chetty, R., Feldstein, M. y Saez, E. (2010). *Expanding*
- Access to Administrative Data for Research in the United States*. Technical report, University of California, Berkeley.
- Illescas, J. y Yeffimo, J. (2008). Incentivos tributarios y exportaciones agrícolas: promesas y realidades. *Revista Economía y Derecho*, 5(19): 61-90.