

EL REINTEGRO SIMPLIFICADO DE GRAVAMENES ADUANEROS

Rodrigo Céspedes Proto

Profesor Escuela de Derecho Universidad Católica del Norte, Antofagasta

SUMARIO

I. Introducción; II. Propósito de la Ley 18.480; III. Antecedentes de la Ley 18.480; IV. La Ley original y sus modificaciones; V. Características del reintegro simplificado; VI. Beneficio contemplado por la Ley 18.480; VII. Beneficiario del reintegro simplificado; VIII. Naturaleza jurídica del beneficio; IX. Renuncia del beneficio; X. Órganos de la administración que intervienen en el otorgamiento del beneficio; XI. Productos que pueden acceder al sistema. requisitos; XII. Montos a los que asciende el beneficio. Tasas y tramos; XIII. Lista de exclusiones; XIV. Efectos temporales de la lista de exclusión; XV. Contenido de la lista de exclusión; XVI. Exportaciones que no pueden acogerse al beneficio de la Ley 18.480; XVII. Órgano ante el cual se tramita la solicitud; XVIII. Procedimiento para obtener el reintegro; XIX. Plazo para solicitar y pagar el beneficio. Silencio de la administración; XX. Forma de pago; XXI. Denegación del reintegro. Reclamación administrativa; XXII. Denegación del reintegro. Reclamación jurisdiccional.

RESUMEN

En este artículo analizamos el reintegro simplificado de gravámenes aduaneros establecido en la Ley 18.480. Este sistema de fomento beneficia a las exportaciones "no tradicionales" y tiene por objeto diversificar nuestro comercio exterior. La ley 18.480 establece un procedimiento simple y expedito para determinar y obtener el beneficio del reintegro, más asequible para el pequeño exportador. Este estímulo se comporta como draw-back y otras veces como subvención. Sin embargo, la reciente reforma de la Ley 19.589 tiende a corregir paulatinamente esta situación. Luego de indagar sobre la naturaleza jurídica del beneficio, analizamos el método para determinar qué exportaciones pueden acceder al beneficio y, finalmente, examinamos el procedimiento para obtener este estímulo.

I. INTRODUCCION

Una de las características de los países subdesarrollados es que su comercio exterior se afirma en la exportación de unos pocos productos, especialmente materias primas. En razón de ello estos países aspiran, por una parte, a diversificar sus exportaciones, y por otra, a que estas tengan un mayor valor agregado. Logrando el primer objetivo, se consigue una menor fluctuación en los ingresos de exportación. Con lo segundo, se reduce el "deterioro de los términos de intercambio", aumenta la actividad industrial y se eleva el nivel de empleo.

En este artículo analizamos el sistema de fomento de las exportaciones no tradicionales consagrado en la Ley 18.480. Destacamos que la Ley 18.480 es de aplicación restringida (a diferencia de la Ley 18.708¹), ya que pretende favorecer solo a las exportaciones menores o

¹ Ver nuestro artículo "Régimen General de Draw-back de Gravámenes Aduaneros: Ley 18.708", publicado en *Revista Chilena de Derecho* Vol. 27 N° 3, pp. 525-548 (2000). Una visión general de los distintos sistemas de draw-back imperantes en Chile se encuentra en nuestro artículo "Draw-back y Tributos al Comercio Exterior Chileno", publicado en *Revista Chilena de Derecho* Vol. 26 N° 3, pp. 549-569 (1999).

“no tradicionales”. En virtud de ello, establece un procedimiento sencillo y expedito de determinación y obtención del reintegro. Al indagar sobre su naturaleza jurídica, señalamos que la mayoría de las veces este estímulo, más que un sistema de *draw-back*, es una subvención (no obstante, la modificación de la Ley 19.589 corregirá esta situación en forma paulatina; por lo tanto, muchas normas de la Ley 18.480 tienen vigencia limitada). Seguidamente, analizamos el método establecido por la Ley 18.480 para determinar qué exportaciones pueden acceder al beneficio, desarrollando el tema de las listas de exclusión y las incompatibilidades de esta franquicia con otros sistemas de fomento. Finalmente, examinamos el procedimiento para obtener el reintegro por la importación de productos extranjeros, enunciando someramente el problema sobre la vía jurisdiccional idónea para reclamar por la denegación del beneficio.

II. PROPOSITO DE LA LEY 18.480

La Ley 18.480 pretende fomentar las exportaciones no tradicionales, siendo estas las que no sobrepasan ciertos montos máximos fijados por ley. En la década del 70 y principios del 80 un 90% de las exportaciones estaban concentradas en una pequeña gama de productos, mientras que el 10% restante correspondía a más de 800 mercancías denominadas “no tradicionales”². En los años 70 y 80 el panorama exportador mostraba una absoluta dependencia de productos que se vinculaban con la actividad minera, forestal, frutícola y pesquera³. El fin de la Ley 18.480 es proporcionar un estímulo a aquellas exportaciones que son enviadas al exterior por una ínfima cantidad y que, sin embargo, tienen posibilidades de aumentar sus envíos al extranjero con la ayuda de este beneficio. El reintegro de la Ley 18.480 consiste en una prestación en dinero entregada por el Estado al exportador de mercancías no tradicionales. El efecto de esta medida es que “por cada dólar que genera una exportación no tradicional, el exportador está recibiendo más pesos que el exportador de cobre. Esto hace a estas actividades más rentables de lo que eran anteriormente. De esta manera, los empresarios tienden a reorientar sus inversiones a hacia estos sectores”⁴. En concordancia con lo anterior, “por cada dólar invertido por la autoridad económica en la Ley 18.480, se genera algo más de un dólar por concepto de retorno por exportaciones no tradicionales”⁵, lo que justifica plenamente el mecanismo. Se trata en definitiva de proporcionar una ayuda a productos con potencial exportador pero exportados por montos reducidos, de manera de “concentrar un masivo esfuerzo de inversión en los sectores con potencialidad exportadora”⁶. Los productos no tradicionales, al ser exportados en cantidades reducidas, no se benefician con las “economías de escala”, de modo que sus costos son muy altos. El estímulo de la Ley 18.480 pretende “revertir el efecto adverso que provoca operar en pequeñas escalas”⁷, mejorando con ello la competitividad de dichos productos en el mercado externo.

Lo fundamental es el fomento de la actividad exportadora, pero no referida a cualquier producto, sino solo aquellos que son calificados como “menores no tradicionales”, en oposición a las exportaciones “tradicionales”. El criterio para hacer esta distinción es cuantitativo, como se desprende del Art. 2 letra c), el que se basa solo en el volumen y monto exportado por cada número de código arancelario. Al momento de la creación de la ley “fue necesario fijar un criterio para determinar qué productos serían considerados no tradicionales. Para ello, se consideraron las exportaciones de Chile de los años 1983 y 1984. Aquellos productos que

² Informativo PROCHILE, Santiago, Septiembre. 1985, p. 59.

³ FELIÚ AZZAR, Paola, *Del Reintegro a las Exportaciones Menores No Tradicionales*, Valparaíso. 1993, p. 10.

⁴ JUSTINIANO RODRÍGUEZ, Eduardo, *Exportaciones: Las Claves del Éxito*. Santiago. 1988. P. 61.

⁵ FRESE B., Elizabeth y RADES G., Beatriz, *Estudio del Mecanismo Establecido en la Ley 18.480 a través de un Análisis de la Evaluación Económica de sus Objetivos*, Valparaíso. 1989, p. 127.

⁶ CANGAS L., Lucía y MARTINI G., Hernán, *Manual de Incentivos a las Exportaciones*. Santiago. 1989, p. 17.

⁷ FELIÚ, *Del Reintegro...*, 11.

en esos años se hubieren exportado por montos inferiores a us \$ 2,5 millones, serían los no tradicionales y gozarían de este beneficio (por glosa arancelaria)”⁸. Si bien existen normas destinadas a fomentar las exportaciones en general, era necesario dar un tratamiento especial a la exportación de productos no tradicionales debido a que, por su pequeña envergadura, las empresas que se dedican a ella carecen de los medios técnicos y la capacidad financiera para acceder a otras formas de fomento⁹. La Ley 18.480 aspira a beneficiar a la pequeña y mediana empresa, agentes económicos que “generan abundantes empleos e introducen tecnologías cada vez más modernas e incorporan progresivamente mayores grados de elaboración”¹⁰.

Se pretende, además, estimular la incorporación de valor agregado, ya que por la forma de calcular el incentivo, mientras más alto sea el precio del producto final, mayor será la retribución por parte del Estado. Por ello, “independientemente de la cantidad de insumos importados que se utilicen, se va a obtener el mismo reintegro, por lo que los productos que tengan mayor valor agregado obtienen un premio mayor por exportar”¹¹.

Esta forma de estímulo era y es necesaria, ya que en la producción de bienes exportables habitualmente se utilizan insumos y bienes de capital importados. Por consiguiente, los términos en que se internen esas mercaderías afectan a las condiciones de producción de las exportaciones. La aplicación de derechos aduaneros a las importaciones encarece los costos de producción en proporción a la incidencia del componente importado dentro de los costos totales. Si se trata de un insumo, los eleva directamente; si se trata de bienes de capital, su incidencia se registra en los gastos de depreciación y en el costo de capital¹².

III. ANTECEDENTES DE LA LEY 18.480

No existe antecedente respecto al fomento de las exportaciones no tradicionales, puesto que la modalidad de estimular dichas exportaciones comienza con la dictación de la Ley 18.480¹³. El DFL N° 409 de 1970 es el antecedente inmediato de la Ley 18.708 y la Ley 16.528 de 1966 pretendió fomentar las exportaciones en general, sin poner énfasis ni distinguir entre exportaciones de gran y pequeña magnitud. Solo existían medidas administrativas tendientes a facilitar los trámites para exportaciones efectuadas por montos pequeños o la posibilidad de exportar por vía postal.

IV. LA LEY ORIGINAL Y SUS MODIFICACIONES

La Ley 18.480 fue publicada el 19 de diciembre de 1985, creando un sistema simplificado de *draw-back* bastante coherente, “orientado exclusivamente a las exportaciones menores no tradicionales”¹⁴. Sin embargo, con posterioridad a su dictación, sufrió numerosas alteraciones

⁸ CANGAS L., *Manual de...*, 68.

⁹ Para las exportaciones efectuadas por pequeños montos, inferiores a US\$ 2.000 de valor líquido de retorno, el Banco Central contempla una tramitación simplificada que no necesita ni declaración ni informe de exportación si se hace por vía postal o por medio de una agencia de cargas. Tampoco necesita la concurrencia de agente de aduanas, solo se llenan el boletín de expedición y la declaración de aduana, que tienen por objeto demostrar que lo declarado corresponde al contenido del paquete. En cierto sentido esto es también una forma de estímulo. Datos obtenidos de *Consejos Básicos para Exportar*. Banco Osorno y PROCHILE. Santiago, 1996.

¹⁰ LUNECKE, Guillermo, *La Promoción e Incentivo a las Exportaciones: La Experiencia Chilena*. San Lorenzo. 1987, p. 10.

¹¹ JUSTINIANO, *Exportaciones...*, 61.

¹² FRENCH DAVIS, Ricardo, *Instrumentos No Arancelarios en las Políticas de Comercio Exterior*. Santiago. 1977, p. 30.

¹³ ORELLANA FARIAS, Brunilda, *Análisis Descriptivo de las Medidas de Carácter Económico, Aduanero y de Política Fiscal para Incentivar las Exportaciones en Chile a través de las Normas Legales Vigentes y su Impacto en el Sector Exportador*. Valparaíso. 1991, p. 56.

¹⁴ CLAUDE, Marcel, *Reintegro Simplificado a Exportaciones No Tradicionales: Determinación del Subsidio Implícito*. Santiago. 1991.

que la distorsionaron por completo. Estas modificaciones fueron las siguientes: Ley 18.653, Ley 18.681, Ley 18.687, Ley 18.768, Ley 18.840, Ley 18.970, Ley 19.024, Ley 19.041, Ley 19.270, Ley 19.506. La última reforma, por la Ley 19.589, tiende a eliminar esas distorsiones recuperando la coherencia que este sistema antes tenía. Esta ley establece una rebaja uniforme y gradual de los derechos *ad valorem* a razón de 1% al año, de modo que el año 2003 tendremos una tasa de 6%. Al mismo tiempo adapta otros cuerpos legales a esta rebaja, entre ellos, la Ley 18.480. Por lo tanto, muchas normas de la actual configuración de la Ley 18.480 tienen vigencia limitada. La Ley 19.589 establece entonces una modificación progresiva. La reforma de esta ley tuvo por objeto cumplir las obligaciones contraídas con la Organización Mundial de Comercio¹⁵. Esta ley derogó el reintegro por insumos nacionales o nacionalizados (un subsidio flagrante) y contempla una rebaja paulatina de los porcentajes de reintegro. A principios de los años 2002 y 2003 la Ley 18.480 tendrá pues una reforma automática. Algunos de los datos expuestos en este trabajo se verán alterados. Al año 2003 tendremos un reintegro único del 3%.

V. CARACTERÍSTICAS DEL REINTEGRO SIMPLIFICADO

Las características del sistema establecido por la Ley 18.480 son las siguientes:

1. Se trata de un sistema simplificado, ya que el beneficio consiste solo en una suma de dinero que el exportador puede solicitar al Estado. Dicha cantidad es fácilmente cuantificable, ya que se trata de porcentajes fijos sobre una suma sencilla de acreditar, como es el valor FOB líquido de retorno de la mercancía exportada. Por lo tanto, no es necesario determinar cuánto se pagó por concepto de gravámenes al adquirir insumos importados que inciden en el costo del producto final exportado. Además, el procedimiento y el pago efectivo del beneficio son trámites muy sencillos.
2. Para obtener el pago del beneficio se contempla un procedimiento expedito y rápido, sin un control exhaustivo y donde interviene en forma directa un solo órgano de la administración, la Tesorería Regional (Art. 6). Si bien ya existía un mecanismo de recuperación de derechos aduaneros, el DFL N° 409 de 1970 (derogado y reemplazado por la Ley 18.708) "no estaba al alcance del pequeño exportador que carecía de una infraestructura que le permitiera satisfacer toda las exigencias que dicho mecanismo imponía. La Ley 18.480 vino a convertirse en un mecanismo simple y ágil para recuperar aquellos gravámenes que inciden en el costo de los insumos de las exportaciones menores"¹⁶. Los mecanismos existentes antes de la dictación de la ley que se comenta "solo fueron utilizados en las exportaciones de mayor volumen y no beneficiaron a las exportaciones no tradicionales, de modo que los pequeños exportadores quedaban 100% afectos al costo del arancel aduanero"^{17, 18}.
3. Pueden acceder a este sistema la generalidad de los productos, siempre y cuando no se encuentren en una "lista de exclusión" confeccionada anualmente por el Ministerio de Economía. Es decir, todos los productos exportables pueden impetrar el beneficio en la

¹⁵ Ver Oficio N° 1169 del SNA de fecha 7/12/98. Este contiene un comentario acerca de la reforma de la Ley 19.589.

¹⁶ CANGAS L., *Manual de...*, 67.

¹⁷ FELIÚ, *Del Reintegro...*, 13.

¹⁸ El Arancel Aduanero es una lista oficial de mercancías, estructurada en forma metódica y ordenada con los respectivos derechos arancelarios que lo gravan. Todo arancel se compone de dos partes: la tributación y la nomenclatura, siendo esta la agrupación técnica y metódica de mercancías objeto del comercio internacional. Existen varios tipos de nomenclatura: Naladisa, utilizada por el Mercosur; la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, que rigió en Chile hasta el 1 de enero de 1990, siendo reemplazado por el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

medida en que no estén expresamente señalados en el decreto supremo que establece específicamente las mercancías que se encuentran excluidas. Se trata entonces de un *numerus apertus*, de modo que el exportador podrá comprobar si su producto puede acceder a esta franquicia verificando que este no se encuentre en la lista de exclusión (Art. 1 inc. 3). No obstante, lo anterior es cierto solo para el caso de las mercancías que acceden al 7% de reintegro, las que simplemente no aparecen en la lista de exclusión. En cambio, las que acceden al reintegro del 5 y 3% sí aparecen señaladas taxativamente en esta lista¹⁹.

4. Si bien todo producto que no se encuentre en la lista de exclusión puede acceder a esta franquicia, esto no significa que esta se otorgue en definitiva, ya que la mercancía exportada debe cumplir con otros requisitos señalados en la ley, por ejemplo, que sea considerada de "origen nacional" (Art. 5); que no se hayan utilizado otros sistemas de franquicias aduaneras especiales (Art. 5 bis letra a); etc.
5. El beneficio de la Ley 18.480 no se tiene de pleno derecho, como lo establecía la Ley 16.528 de 1966²⁰, solo por tener la calidad de exportador²¹. Se necesita que la exportación del producto final, en el cual se utilizaron los insumos por los cuales se pretende el beneficio, se materialice efectivamente. Por ello, según el SNA, el derecho a reintegro nace una vez realizada la exportación²².
6. Por lo anterior, el estímulo no se otorga de oficio, sino que debe ser solicitado a la administración en la forma y en base los antecedentes exigidos por ley. Antes de ser solicitado, hay una simple facultad legal que puede ser renunciada tácitamente no ejerciéndola. Sin embargo, la Ley 18.480 contempla la posibilidad de una renuncia expresa a impetrar el beneficio en la declaración de exportación (Art. 1 inc. final), para impedir cualquier medida *antidumping* contra el producto por parte del país importador, si este considera que el beneficio de que se trata es un subsidio.
7. Se trata de un beneficio transitorio o temporal debido a que la mercancía exportada podrá acogerse en la medida que sea no tradicional, lo que se traduce en que las exportaciones totales anuales de un determinado bien no deben superar ciertos montos máximos fijados por ley, de modo que "una vez alcanzado cierto umbral, el exportador debe recurrir al mecanismo de DFL N° 409 (hoy Ley 18.708)"²³. De superar esos montos máximos, el bien se incluye en la lista de exclusión y el incentivo se pierde (Art. 3 letra b). Además, si el producto se mantiene dentro de los márgenes para ser calificado como no tradicional, es decir, a pesar de gozar del beneficio, no se incrementan significativamente los montos exportados en un lapso de 3 años, dicha mercancía puede ser incorporada a la lista de exclusión, perdiendo el estímulo (Art. 3 inc. 2 N° 3). Se trata de privilegiar solo a las exportaciones que, no obstante ser pequeñas, tengan expectativas de crecimiento y así lo demuestren. En otras palabras, se persigue beneficiar a aquellas exportaciones que con un incentivo como el establecido en la Ley 18.480 podrían representar un aumento sustancial en las exportaciones y, por otra parte, dejar fuera a aquellas que no significarían un aumento importante en la entrada de divisas al país²⁴. Debe tomarse en cuenta que según los Arts. 8 y 9 de la ley, el beneficio se paga con fondos fiscales, los que se desperdiciarían si se concede el estímulo a exportaciones que carecen de futuro.

¹⁹ En la última columna del Arancel Aduanero se establecen "Observaciones", entre las cuales se indica si el producto en cuestión se encuentra excluido del reintegro o goza del 3 ó 5%.

²⁰ Ver FERNÁNDEZ BARROS, Patricio, *El Fomento de las Exportaciones*. Valparaíso. 1968.

²¹ El Banco Central de Chile lleva un registro de los exportadores con el objeto de fiscalizar precios, retornos, etcétera.

²² Oficio circular N° 653 del SNA del 27 de julio de 1995.

²³ BÜCHI BUC, Hernán, "Hacia una Economía Exportadora". Artículo incluido en el libro *Exportar: Un Gran Desafío para Chile*, CÁCERES, Carlos, LARRAÍN, Felipe y otros. Santiago. 1988, p. 258.

²⁴ JUSTINIANO, *Exportaciones...*, 61.

8. Esta franquicia está destinada a fomentar las exportaciones menores no tradicionales, beneficiando a “aquellos productos con potencial exportador cuyos montos exportados son reducidos”²⁵. Para distinguir una exportación no tradicional de una tradicional se establece un criterio cuantitativo, de manera que si el monto exportado de una determinada mercancía sobrepasa cierto límite prefijado, pasa a ser tradicional. Dentro de la categoría “exportación no tradicional” el legislador distingue tres tramos; cada uno de estos goza de distinto porcentaje de reintegro: 7, 5 y 3%. Si se pasa de un tramo a otro, el porcentaje de devolución varía, de modo que el beneficio se pierde gradualmente y no de golpe. Originalmente, solo existía el reintegro del 10% (hoy 7%); en 1987 se estableció la devolución del 5%, aplicable a un nuevo tramo; finalmente, se agregó un tercer tramo beneficiado con el 3%. Al año 2003 tendremos un solo “tramo” con un reintegro único del 3%.
9. La cantidad de dinero que el Estado entrega al exportador no dice relación con la cuantía de los tributos pagados por este al adquirir insumos, sino con un porcentaje del valor FOB del producto final exportado. El nombre dado por la ley es inapropiado y no se ajusta a la realidad. La Ley 18.480 ni siquiera señala cuál sería el impuesto cuya devolución se obtiene²⁶. Además, si bien el Art. 1 de la Ley 18.480 señala que se trata de un sistema de devolución de gravámenes que inciden en el “costo” de los insumos, en realidad, la base sobre la cual se calcula es más amplia. Por lo tanto, “el porcentaje del reintegro se calcula sobre una cantidad que no es solo el costo del producto, sino que incluye la ganancia o el lucro que el exportador obtendrá en la transacción internacional”²⁷. Ello se debe a que se pretendió simplificar el sistema, ya que la determinación de los costos es una operación difícil.
10. Se trata de un beneficio establecido por ley, en concordancia con el Art. 19 N° 22 de la Constitución Política.

La Ley 18.480 establece una franquicia que hace excepción no solo al régimen general, sino también al estatuto privilegiado de las exportaciones²⁸. El estímulo contemplado en la Ley 18.480 es claramente un beneficio a favor de un sector y es además de carácter directo, ya que consiste en una cantidad de dinero que el Estado entrega al exportador. Un beneficio indirecto sería, por ejemplo, la promoción e información entregada por PROCHILE. No obstante, este beneficio se cancela con cargo a la Ley de Presupuestos, según los Arts. 8 y 9 de la Ley 18.480.

VI. BENEFICIO CONTEMPLADO POR LA LEY 18.480

El beneficio de la Ley 18.480 consiste en una prestación pecuniaria que el exportador puede solicitar al Estado. Por ello, se trata de un clásico mecanismo que intenta favorecer al empresario por la vía de los ingresos²⁹. El beneficio se calcula sobre la base del valor FOB líquido de retorno de la mercancía exportada. De este monto deben excluirse las comisiones³⁰ y cualquier otro gasto deducible en el resultado final de la operación de exportación.

²⁵ ORELLANA, *Análisis...*, 145.

²⁶ BALDOMIRO DÍAZ, Raúl, *Fraude al Fisco en el Fomento a las Exportaciones*. Santiago. 1995, pp. 58 y 59.

²⁷ FELIÚ, *Del Reintegro...*, 83.

²⁸ Por ello, se trata de una “política de sobre-compensación, que persigue un tratamiento preferencial a las exportaciones no tradicionales”, FRENCH DAVIS, Ricardo y PIÑERA ECHENIQUE, José, *Promoción de Exportaciones y Desarrollo Nacional*. Santiago. 1975, p. 26.

²⁹ ORELLANA, *Análisis...*, 145.

³⁰ El exportador “cuenta con agentes que son encargados de informar a los interesados acerca de los productos que vende su representado, sus características, etc., y a la vez informan a sus mandantes de los negocios que realizan por cuenta de ellos. Por esos servicios reciben una remuneración que en algunos casos puede estar incluida en el precio de venta de la mercadería”, PLOTT W., Gustavo, *Manual Práctico de Operaciones de Cambio y Comercio Exterior*. Santiago. 1994, p. 34.

VII. BENEFICIARIO DEL REINTEGRO SIMPLIFICADO

El beneficiario del sistema implementado por la Ley 18.480 es el exportador de mercancías que cumple con los requisitos de dicha ley en lo referente al producto exportado, insumos utilizados, envergadura y exigencias de procedimiento en la obtención del beneficio (puntos que desarrollaremos más adelante). La idea central es que debe tratarse de la exportación de una mercancía no tradicional independientemente de la persona natural o jurídica que lo haga³¹. La organización jurídica del exportador es irrelevante para conceder el beneficio. En realidad lo fundamental para la obtención del beneficio es, en primer lugar, el tipo de mercancía exportada y no el exportador. La envergadura del exportador es relevante, ya que si él solo exporta por un monto importante, se le aplica el "beneficio parcial" del Art. 5 bis letra c)³², teniendo derecho a reintegro solo por una parte de lo exportado. Además, aunque la mercancía exportada se considere no tradicional, no podrá acceder al reintegro simplificado cuando lo exportado es el resultado de grandes inversiones de capital (Art. 3 inc. 2 N° 1 de la Ley 18.480)³³.

La Ley 18.480 establece pocas menciones al beneficiario, por lo que en la práctica han surgido situaciones dudosas, que en definitiva han tenido que solucionarse a través de los informes del Departamento Legal del SNA³⁴. En efecto, la Ley 18.480 se refiere al beneficiario en su título; en el inciso final del Art. 1, a propósito de la renuncia del beneficio; en el Art. 5 bis letra c), con relación al beneficio parcial que pueden impetrar los exportadores de tamaño considerable; y, finalmente, en el Art. 6, respecto de la presentación de solicitud del reintegro y su pago. Como consecuencia de la escasa regulación, se ha suscitado el problema de la transformación, fusión y creación de sociedades exportadoras. En todos estos casos no habrá concordancia entre los antecedentes necesarios para obtener el reintegro, ya que de la simple comparación de los documentos se concluirá que el solicitante no es el mismo que aparece en la declaración de exportación o de importación por el hecho de tener nombres distintos. La transformación de sociedades es definida por el Art. 96 del Código de Comercio como "el cambio de especie o tipo social de una sociedad, efectuado por reforma de sus estatutos, subsistiendo su personalidad jurídica". Se trata de un cambio en la organización de la empresa y, a consecuencia de ello, cambia su razón social. De tener derecho a reintegro la sociedad con su conformación primitiva, también lo tendrá bajo su nueva organización, ya que se trata de la misma persona jurídica, siendo el cambio de nombre y conformación una cuestión accidental. No se trata de dos sociedades, una de las cuales es sucesora de otra, sino de una misma sociedad que cambia su organización. Por lo anterior es obvio que el derecho a reintegro se mantiene³⁵. La fusión, en cambio, es "la reunión de dos o más sociedades en una sola que las sucede en todos sus derechos y obligaciones, y a la cual se incorporan la totalidad del patrimonio y accionistas de los entes fusionados (Art. 99 inc. 1 del Código de Comercio)". Hay dos tipos de fusión: fusión por creación, cuando el activo de dos o más sociedades que se disuelven se aporta a una nueva sociedad que se constituye, la que se hace cargo del pasivo de las que desaparecen; y fusión por incorporación o absorción, cuando una o más sociedades que se disuelven, son absorbidas por una sociedad ya existente, la que adquiere todos sus activos y pasivos³⁶. En el primer caso, nos encontramos frente a un nuevo

³¹ JUSTINIANO, *Exportaciones...*, 64.

³² El beneficio parcial es tratado en este trabajo a propósito de las exportaciones que no pueden acceder al beneficio de la Ley 18.480.

³³ Este artículo se refiere al tema de los "grandes proyectos de inversión", el cual es comentado en este trabajo a propósito del contenido de la lista de exclusión.

³⁴ FELIÚ, *Del Reintegro...*, 93.

³⁵ El problema en cuestión se ha suscitado varias veces, siendo invariable la posición del Departamento Legal del SNA en el sentido de reconocer el derecho al reintegro que tiene la sociedad en su nueva forma, es decir a impetrar el crédito cuyo titular era la misma sociedad antes de la transformación. En este sentido, los Informes N°: 8 del 17/4/90; 24 del 17/4/90; 87 del 1/10/90; 105 del 15/11/90 y 106 del 16/11/90, todos recogidos por FELIÚ, *Del Reintegro...*, 99 y 100.

³⁶ MORAND VALDIVIESO, Luis, *Sociedades*. Santiago. 1993, p. 138.

ente societario, creado a partir de dos o más sociedades que ceden su activo y pasivo a aquel que es su sucesor, subrogándolas en todos sus derechos y obligaciones. En el segundo, tenemos una sociedad ya existente a la cual se transfieren los activos y pasivos de otra u otras sociedades, las que desaparecen. En ambas formas de fusión nos encontramos frente al caso de una transferencia a título universal³⁷. Por ello, la persona jurídica sucesora también gozaría del derecho a reintegro que tenía su antecesora. Incluso, en el caso de un litigio entre la administración y la nueva sociedad por un presunto reintegro a que tenía derecho su predecesora, se daría la figura de la “sucesión o mutación de partes”, de manera que la sociedad sucesora sustituye a la sociedad antecesora, ocupando su misma posición procesal por haber devenido en titular de los derechos objeto del litigio, mientras el proceso está pendiente.

La situación es completamente distinta si un exportador, que ejerce esta actividad como persona natural, crea una sociedad, continuando con el giro que tenía anteriormente. Si este exportador individual tiene derecho a reintegro, no podría pretender cobrarlo a nombre de la sociedad recientemente creada, ya que se trata de una persona distinta y coexistente. Para que esta pudiera tener derecho al reintegro, el exportador, persona natural socia de la nueva sociedad exportadora, deberá aportar dicho derecho en forma pormenorizada.

VIII. NATURALEZA JURIDICA DEL BENEFICIO

Para desentrañar la esencia del estímulo contemplado en la Ley 18.480, debemos previamente definir qué entendemos por subsidio a las exportaciones y qué por reintegro de gravámenes. Respecto de la primera cuestión, se entiende por subsidio a las exportaciones “la ayuda en dinero que el Estado otorga al fabricante nacional de determinados bienes para que pueda exportarlos a precios menores y más competitivos”³⁸. Se trata de una medida intervencionista que es considerada como un obstáculo al libre comercio, ya que altera el precio real del producto, logrando este una ventaja ilegítima respecto de sus competidores extranjeros. En nuestro régimen jurídico, el Art. 1 N° 1 del Reglamento del Art. 11 de la Ley 18.525, fijado por Decreto Supremo de Hacienda N° 575 de 1993, conceptúa al subsidio como: “cualquier prima o subvención que un gobierno conceda o haya concedido, directa o indirectamente a la fabricación, la producción o la exportación de un producto en el país de origen o de exportación, con inclusión de cualquier subvención especial concedida para el transporte de dichos productos, de toda forma de sostén de los precios internos en el país de origen y de la condonación o no-recaudación de ingresos públicos que en otro caso se hubieran percibido”. En cambio, el reintegro o *draw-back* es un instrumento destinado a fomentar las exportaciones, que consiste en la devolución de impuestos, contribuciones, gravámenes o derechos que afecten el costo de los bienes que se exporten³⁹. Si bien este sistema aduanero de excepción tiene también por objeto hacer más competitivas las exportaciones, la entrega de dinero por parte del Estado tiene como antecedente o causa un pago previo de tributos. No se trata de una suma que el Estado da, sino una cantidad que devuelve. No implica una baja artificial del precio del producto exportado sino solo retirar la carga impositiva que pesa sobre él.

³⁷ “Cuando el cambio de titular del derecho se verifica por acto entre vivos, hablamos de transferencia. La transferencia de un derecho es (siempre) a título singular”. DUCCI CLARO, Carlos, *Derecho Civil: Parte General*. Santiago. 1988, p. 199. Esta afirmación aparece confirmada por los Arts. 1407 inc. 1; 1811 inc. 1 y 2056 inc. 1 del Código Civil de donde se extrae el principio en virtud del cual no puede efectuarse un traspaso por acto entre vivos que recaiga sobre todos los derechos y obligaciones de una persona o una cuota de ellos. Sin embargo, es solo aplicable al ámbito civil; en derecho mercantil existe esta figura que es excepción a la regla general.

³⁸ ALONSO C., Pilar y MOCHÓN M., Francisco, *Economía Básica, Chile: Una Realidad*. Santiago. 1994, p. 214.

³⁹ Fundación BHC para el Desarrollo, *538 Términos Económicos de Uso Habitual*. Madrid. 1988, p. 55. Sobre su naturaleza jurídica ver nuestro artículo “*Draw-back* y Tributos al Comercio Exterior Chileno”, publicado en *Revista Chilena de Derecho* Vol. 26 N° 3, pp. 549-569 (1999).

Distinguir si la franquicia de la Ley 18.480 es uno u otro es importante, ya que si se trata de un subsidio estaríamos en presencia de *dumping* internacional, el que podría ser objeto de medidas de represalia por parte de otros Estados, destino de nuestras exportaciones. El Art. 1 N° 2 del Reglamento de la Ley 18.525 define el *dumping* como “cualquier maniobra desleal, tendiente a que un producto sea importado a un precio inferior a su valor normal, esto es, cuando el precio de exportación hacia Chile sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales de un producto similar destinado al consumo en el país exportador, en condiciones de competencia”.

La ley original pretendía ser verdaderamente un sistema de *draw-back*, ya que solo existía la devolución del 10% (hoy 7%) sobre el valor FOB líquido de retorno del producto exportado. En este texto legal no es necesario saber cuántos derechos aduaneros se pagaron, por ello es un sistema simplificado. El legislador presumía que se incorporaban como promedio un 50% de insumos importados a los productos exportados. Sobre aquellos se pagaba un 20% de arancel aduanero. Se concluía que se “exportaba impuesto” sobre un 50% del bien exportado y que el reintegro adecuado sería el 20% sobre el 50% sobre el valor FOB, es decir, 10%. Por lo anterior, la ley podía considerarse como un sistema de reintegro, ya que no existía el reintegro por el 5 ó 3% ni la devolución de un porcentaje del valor neto facturado por insumos nacionales o nacionalizados. Como vimos anteriormente, el esquema original fue alterado, desnaturalizando el sistema (no obstante, la reforma de la Ley 19.589 tiende a recuperar este objetivo). Por ello, para saber si estamos en presencia de un *draw-back* o de un subsidio debe distinguirse si se trata de un reintegro de 7, 5 ó 3% y conocer la proporción de insumos extranjeros incorporados o consumidos en la confección del producto final. Proceso las variables anteriores, pueden darse tres situaciones⁴⁰:

- a) El reintegro es totalmente un subsidio: esta situación se dará en el caso del reintegro del 7, 5 ó 3% sobre el valor FOB líquido de retorno cuando se exportan materias primas nacionales. La Ley 18.480 se refiere a estas como “productos de los reinos mineral, vegetal y animal extraídos, cosechados o recolectados, nacidos y criados, incluyendo los de la caza y la pesca capturados dentro del territorio nacional” (Art. 5 inc 2). Respecto a las materias primas obtenidas a través de la pesca, el beneficio se restringe solo a la que se obtiene en el mar territorial, dejando fuera la realizada en el mar adyacente, en la zona económica exclusiva y en aguas internacionales⁴¹. La misma situación se dará en el caso que se exporten manufacturas fabricadas solo con insumos nacionales. No obstante, esta norma se alterará el año 2003, debiendo el producto exportado contener, al menos, 50% de insumos importados.
- b) El reintegro es en parte un subsidio y en parte *draw-back*: esta será la situación más común. Nos encontraremos en la circunstancia descrita en la medida en que se hayan pagado derechos aduaneros y el reintegro sea superior a la suma cancelada. Se dará, por ejemplo, en el reintegro del 7% sobre el valor FOB líquido de retorno, cuando el valor CIF de los insumos importados sea inferior al 50% del valor FOB del producto final. La proporción de subsidio y de *draw-back* variará según la alteración de los factores señalados precedentemente. Esta es la situación más común; incluso así parece entenderlo el legislador que en el inciso final del Art. 1 establece que: “Los exportadores podrán renunciar, en todo o parte, al beneficio que establece esta ley”. Esta facultad existe para evitar posibles represalias por *dumping* por parte de los países de destino de

⁴⁰ Información recogida por FELIÚ, *Del Reintegro...*, 41 a 45.

⁴¹ El Art. 2 N° 2 inc. 2 de la Ordenanza de Aduanas señala que es mercancía extranjera “la que proviene del exterior”. Solo basta que provenga del exterior para considerarse extranjera, como en el caso de la pesca en aguas internacionales. Esto para no eludir la fiscalización de la Aduana. Por ello, el producto de la pesca efectuada por naves chilenas en alta mar debe importarse, pero se encuentra exento de derechos *ad valorem* por la partida 00.17.00.

nuestras exportaciones. Si se puede renunciar "en parte" al reintegro es con el objeto de tener acceso solo a la parte del estímulo que verdaderamente sea *draw-back*.

- c) El reintegro es totalmente un *draw-back*: esta situación se dará solo en el caso en que la suma devuelta sea igual a lo que se gastó en derechos aduaneros. La probabilidad que eso suceda es muy remota.

En resumen, actualmente y en la mayoría de los casos "el mecanismo de reintegro simplificado a exportaciones no tradicionales no solo es un mecanismo de devolución de derechos aduaneros pagados por los insumos importados, sino que también constituye un mecanismo que permite entregar un subsidio por parte del Estado a los exportadores que se benefician del sistema de reintegro simplificado"⁴². Sin embargo, la modificación de la Ley 19.589 tiende a corregir progresivamente esta situación volviendo a la forma que la Ley 18.480 tenía originalmente.

IX. RENUNCIA DEL BENEFICIO

El derecho a percibir el reintegro es un derecho subjetivo más, al cual se le aplican las normas generales. El Art. 12 del Código Civil señala la regla en esta materia, mencionando que los derechos son renunciables, siendo la excepción lo contrario. En la ley original no existía una norma que expresamente consagrara la renuncia, pero, por lo anteriormente dicho, la facultad existía. La norma en cuestión fue incorporada por la Ley 18.653, permitiendo "a los exportadores que ven obstaculizadas sus ventas al exterior, por imputarles un subsidio, rechazar dichas impugnaciones"⁴³. En efecto, existe una alta probabilidad que el beneficio sea considerado un subsidio. Por ello se trataría de una práctica desleal constitutiva de *dumping* internacional, pudiendo ser objeto de medidas de represalia. La renuncia contemplada en la ley (Art. 1 inc. final) es expresa, ya que debe realizarse en términos formales y explícitos, y anticipada⁴⁴, es decir, se efectúa antes de impetrarse el derecho. Además, debe materializarse en la declaración de exportación correspondiente al bien final exportado.

X. ORGANOS DE LA ADMINISTRACION QUE INTERVIENEN EN EL OTORGAMIENTO DEL BENEFICIO

1. Servicio de Tesorerías: aquí debemos distinguir:

- 1.1. Tesorería Regional: esta es el único órgano que interviene directamente, ya que a ella se presenta la solicitud de reintegro, junto a los demás antecedentes exigidos (Art. 6). Además, aprecia el valor obtenido por las mercancías exportadas, pudiendo aprobarlo u objetarlo en caso de ser superior al que tiene corrientemente en el mercado internacional (Art. 6 letra a). La Tesorería Regional es también quien paga el reintegro. En

⁴² CLAUDE, *Reintegro...* El oficio ordinario N° 956 de 24/7/98 de la Dirección Nacional del SNA califica este beneficio como "subsidio fiscal". Lo mismo RDJ T. LXXXVI N° 3 (1989), 2.5, pp. 210 y ss. Otras sentencias lo califican como *draw-back*: GJ N° 149, 1992, p. 129; GJ N° 151, 1993, p. 109; GJ N° 153, 1993, p. 124; *Fallos del Mes N° 442*, octubre 1996, p. 1264. Sin embargo, en ninguna de estas sentencias se reflexiona sobre los conceptos de *draw-back* y subsidio.

⁴³ FRESE, *Estudio...*, 53.

⁴⁴ En este sentido, la Contraloría General de la República ha señalado que corresponde distinguir previamente si lo que se abandona es el derecho a impetrar la liberación o si por el contrario se pretende hacer dejación del beneficio una vez que ha sido aplicada la franquicia. Una vez que el interesado ha ejercido su derecho, es improcedente la renuncia. Puede renunciarse siempre que no se haya hecho uso del beneficio en cuestión. Dictamen 67.856. Boletín Jurisprudencia. 1976, p. 628.

concordancia con lo anterior, el DL 1.263 de 1975, que fija la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, asigna a la Tesorería General de la República la función de devolver los tributos^{45, 46}.

- 1.2. Tesorero General: este conoce del recurso de "reconsideración" que el particular afectado interpone cuando la Tesorería Regional no otorga el beneficio (Art. 6 inc. 4).
2. Comisión Técnica: esta asesora al Tesorero General. Este debe solicitar a aquella un dictamen obligatorio según el art. 6 incs. 4 y 5 de la Ley 18.480. La Comisión Técnica fue creada por la Ley 18.653 y está compuesta por cuatro miembros: un representante del Ministerio de Economía, quien preside; uno del Ministerio de Hacienda; uno del SNA y uno del Banco Central de Chile. Esta Comisión se pronunciará dentro de un plazo de 60 días contado desde la petición de informe.
3. Servicio Nacional de Aduanas (SNA): a este le corresponde llevar la estadística de lo exportado por partida arancelaria, lo que permite determinar en qué tramo se encuentra cierto producto y, en consecuencia, determinar el reintegro correspondiente (Art. 2 inc. 2 de la Ley 18.480). Además, como el Servicio de Tesorerías carece de los antecedentes para fiscalizar el valor obtenido por las mercancías exportadas, esencial para calcular el monto del beneficio (y también para dar o no dar lugar a la petición de reintegro), el SNA debe proporcionar los antecedentes para determinar si este valor es superior al que la respectiva mercancía tiene corrientemente en el mercado internacional. Al SNA le corresponde también emitir un "cargo" para el cobro del reintegro indebidamente percibido, en el caso del Art. 7 de la Ley 18.480.
4. Ministerio de Economía: este debe emitir anualmente un decreto, suscrito además por el Ministerio de Hacienda, en el cual se fija la lista de mercancías excluidas (Art. 3). Además, recibe la solicitud del Art. 3 inc. 2 N° 2 de la Ley 18.480, tendiente a excluir los insumos que sean componentes principales de productos no afectos al reintegro simplificado. También, según el Art. 4 de la Ley 18.480, mediante decreto supremo fundado, podrá ampliar, en cualquier tiempo, las listas de exclusión, respecto de una determinada mercancía, cuando se acrediten las causales señaladas en dicha norma.

XI. PRODUCTOS QUE PUEDEN ACCEDER AL SISTEMA. REQUISITOS

El Art. 2 de la Ley 18.480 señala que para poder optar al beneficio del reintegro simplificado es necesario que se reúnan las siguientes condiciones:

1. Que el producto final sea efectivamente exportado. Esto es obvio, ya que el objetivo de la Ley 18.480 es fomentar las exportaciones y el presupuesto para que el beneficio se concrete es que la exportación efectivamente se materialice.
2. La mercancía exportada debe ser considerada como de "origen nacional". Esta norma se alterará el año 2003, de tal modo que solo podrán acceder al reintegro simplificado aquellos productos exportados que, al menos, contengan 50% de insumos importados. Por ello las normas que exponemos a continuación tendrán una vigencia limitada. Según el actual Art. 5 de la Ley 18.480 las mercancías de "origen nacional" son las siguientes:
 - 2.1. "Las elaboradas íntegramente en el país con insumos nacionales". En otras palabras, son de "origen nacional" las manufacturas fabricadas en Chile con componentes nacionales. Se trata entonces de productos que no se han visto encarecidos por dere-

⁴⁵ Regulado en los Arts. 30 a 38 del Título III, denominado "Del régimen de recaudación, pago y reintegro".

⁴⁶ Indirectamente, también interviene la Contraloría General de la República, que en virtud de los Arts. 56 y 58 de su ley orgánica debe controlar todo pago que se realice con fondos fiscales.

chos aduaneros que gravan la importación. Por ello, el beneficio en este caso es netamente un subsidio.

- 2.2. Aquellas “en cuya elaboración se utilicen materias primas, artículos a media elaboración, o partes o piezas importadas cuyo valor CIF no supere el 50% del valor FOB del producto a exportarse y que en su elaboración hayan experimentado una transformación que les confiera una nueva individualidad, clasificada en el arancel aduanero en una posición diferente a la del o de los componente importados”. Estas son manufacturas nacionales elaboradas en parte con insumos importados. En este caso hay tributos que aumentan el precio internacional del producto. En la mayoría de los casos se tratará de un subsidio y un *draw-back* parciales. Los insumos deben ser procesados de tal manera que se trate de un producto distinto a la suma de los insumos, lo que se manifiesta en una diferente posición arancelaria. Se pretende evitar simples armaduras o envasamientos. Además es necesario que sean “sometidos a un proceso tal que experimenten una verdadera transformación, o bien, sean absorbidos en la producción del bien final que se exporta, refundiéndose en él, perdiendo su identidad propia para adquirir otra naturaleza en forma irreversible”⁴⁷. La norma señala una proporción que debe existir entre el valor de los insumos importados y el producto final exportado: el valor CIF de los insumos importados debe ser menor al 50% del precio FOB de la mercancía exportada. Con ello se pretende beneficiar la incorporación de valor agregado.

El inciso final del Art. 5 de la Ley 18.480 agrega: “En las mercancías cuya calificación de origen sea de difícil determinación, el Servicio de Tesorerías podrá definir previamente aquellas a las que se les exigirá un certificado de origen, emitido por el organismo competente que, para estos efectos, se establecerá por decreto del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción suscrito, además, por el Ministro de Hacienda”.

- 2.3. “Los productos de los reinos mineral, vegetal y animal extraídos, cosechados o recolectados, nacidos y criados, incluyendo los de la caza y la pesca capturados dentro del territorio nacional”. Aquí se trata de simples materias primas, sin mayor elaboración, las cuales tampoco se han encarecido por pago de derechos aduaneros. Otra vez estamos en presencia de una subvención.
3. La mercancía debe encontrarse clasificada en el arancel aduanero al momento de la aceptación a trámite de la declaración de exportación. Si bien toda mercancía objeto del comercio internacional puede clasificarse en el arancel aduanero, en razón de existir en él las “partidas buzón” (número de clasificación supletorio donde entran todos los productos no especificados, normalmente denominada “los demás”), la idea es que el bien exportado tenga una individualización precisa en la nomenclatura de modo que pueda ser objeto de un análisis estadístico separado.
4. Que la mercancía al 31 de diciembre de 1990 haya podido acogerse a este beneficio (no excluidas en esa fecha). No obstante, aunque no cumpla con este requisito, podrá beneficiarse con el reintegro si el monto exportado por partida arancelaria, en la que se encuentre clasificado el producto final, haya sido menor o igual a US\$ 5.000.000 FOB en 1990.
5. Que la mercancía no se encuentre en la lista de exclusión al momento de la aceptación a tramitación de la declaración de exportación ante el SNA. A esta fecha debe ser considerado un producto no tradicional.

⁴⁷ Oficio Circular N° 398 del Servicio Nacional de Aduanas de 9/5/94.

XII. MONTOS A LOS QUE ASCIENDE EL BENEFICIO. TASAS Y TRAMOS

Como señalamos anteriormente, la Ley 18.480 estratifica las exportaciones de mercancías no tradicionales en tres tramos según su cuantía, y de menor a mayor se aplican las tasas de 7, 5 y 3%. La exclusión por montos es una forma sencilla y objetiva de determinar qué mercancías tienen derecho al reintegro. Sin embargo, ha sido criticada por no ser la más adecuada, ya que no solo dependería de los volúmenes exportados y de la penetración en los mercados externos, sino que también del precio obtenido por los productos⁴⁸. El Art. 2 inc. 2 de la Ley 18.480 establece que: "Las tasas de reintegro aplicables a las mercancías definidas en los incisos precedentes, así como los tramos de exportaciones afectas a dichas tasas, serán los siguientes:

- a) "Siete por ciento para aquellas mercancías que, durante 1990, se hubieren exportado, por partida arancelaria, por montos iguales o inferiores a US\$ 10.000.000, valor FOB en moneda de los Estados Unidos de Norteamérica, según lo certifique el SNA". Esta tasa se rebajará en 1% cada año hasta llegar a un 6% el año 2002, para luego desaparecer el 2003.
- b) "Cinco por ciento para aquellas mercancías que, durante 1990, se hubieren exportado, por partida arancelaria, por montos superiores a US\$ 10.000.000, pero iguales o inferiores a US\$ 15.000.000, valores FOB, en moneda de los Estados Unidos de Norteamérica, según lo certifique el SNA". Este tramo desaparecerá el año 2003.
- c) "Tres por ciento para aquellas mercancías que, durante 1990, se hubieren exportado, por partida arancelaria, por montos superiores a US\$ 15.000.000, pero iguales o inferiores a US\$ 18.000.000, valores FOB, en moneda de los Estados Unidos de Norteamérica, según lo certifique el SNA".

Los dos primeros tramos serán eliminados el año 2003 quedando solo el reintegro de 3% que beneficiará a las exportaciones señaladas en la letra c) del Art. 2 inc. 2.

Estos tramos varían de año en año, ya que son reajustados según el índice de precios relevante para el comercio exterior chileno fijado por el Banco Central de Chile⁴⁹ según el inciso final del Art. 2. Esta norma en cuestión tiene por objeto determinar los tramos en sumas reales. Para ello debe tenerse en cuenta la inflación externa y así poder efectuar comparaciones intertemporales⁵⁰.

XIII. LISTA DE EXCLUSIONES

La lista de exclusiones tiene por objeto determinar qué mercancías no se encuentran favorecidas con el beneficio de la Ley 18.480 y que, por lo tanto, no pueden acceder al reintegro. Si pretendemos verificar si la exportación de una mercancía puede acceder al reintegro, debemos comprobar si el producto final exportado se encuentra en la lista; en caso negativo, tendrá derecho a esta franquicia. Además, la lista actualiza los valores de los montos máximos exportados, aplicándoles a las cantidades que limitan los tramos el reajuste correspondiente.

La confección de la lista está encargada al Ministerio de Economía, quien anualmente y antes del 31 de marzo emite un decreto supremo fijando una lista con los productos excluidos del reintegro, cada uno con su correspondiente código de clasificación arancelaria⁵¹ vigente a

⁴⁸ ORELLANA, *Análisis...*, 147.

⁴⁹ En la práctica, el Banco Central publica todos los años, con anterioridad a la divulgación de la lista de exclusión, un certificado en el Diario Oficial señalando el índice de precios relevante para el comercio exterior chileno.

⁵⁰ Antes se utilizaba el IPC norteamericano como índice de inflación externa, pero "ello no es adecuado, ya que el comercio exterior chileno se ha diversificado". FRENCH DAVIS, Ricardo, "Índice de Precios para Calcular el Valor Real del Comercio Internacional de Chile". *Notas Técnicas N° 32*. Santiago. 1981, p. 1.

⁵¹ El sistema de clasificación arancelaria consiste en una nómina de mercancías que son objeto de comercio internacional y se encuentran agrupadas conforme a un criterio técnico. También llamado "nomenclatura aduanera".

la fecha de su elaboración. No obstante lo anterior, el Ministerio de Economía puede ampliar la lista de exclusión en cualquier tiempo, mediante decreto supremo fundado, cuando se acrediten las causales del Art. 3 inc. 2 N^{os}. 1 y 2 (es decir, los grandes proyectos de inversión y el componente principal de un producto final ya excluido, siempre y cuando haya solicitud fundada al respecto). Esta parece ser una facultad discrecional de la administración según el tenor del Art. 4 de la Ley 18.480.

Originalmente, se tomaron en cuenta las exportaciones de 1983 y 1984. Todos los productos que esos años se habían exportado por una cantidad menor a US\$ 2.500.000 millones eran considerados como no tradicionales y accedían al beneficio, siempre y cuando en 1984 (año calendario anterior a la vigencia de la ley) hubiesen sido exportadas por montos iguales o inferiores a US\$ 7.500.000 (único tramo existente a la fecha). Las mercancías exportadas por una cantidad superior entraban a la lista y quedaban, por tanto, excluidas. Este factor solo se utilizó para identificar el universo de productos que se beneficiarían con la medida, de modo que, determinado tal universo, ese valor carece de importancia para exportaciones futuras⁵². Este fue el primer grupo de mercancías que no tenían derecho al reintegro, el que se incrementaría con aquellas que traspasaran los tramos fijados por la ley y por la verificación de las causales de exclusión. Por lo anterior, esta lista es acumulativa, de manera que aumenta anualmente. No obstante, hasta finales de 1990, muchas mercancías, que a criterio del legislador necesitaban este incentivo, estaban al margen del beneficio, no pudiendo acceder a él "por encontrarse en una partida arancelaria conjuntamente con un producto tradicional"⁵³. Por ello, se dictó la Ley 19.024 que señaló: "podrán acceder al beneficio de la Ley 18.480 las mercancías que, entre otras exigencias, al 31 de diciembre de 1990 se encontraran excluidas del reintegro, siempre y cuando el monto exportado por partida arancelaria, según su clasificación a la fecha de aceptación a trámite de la declaración de exportación haya sido en 1990 igual o menor a valor FOB de US\$ 5.000.000." Esta modificación tuvo un importante efecto, ya que esta "medida significó que aproximadamente 184 nuevas glosas arancelarias ingresaran al sistema"⁵⁴. La misma ley anteriormente citada y la Ley 18.653 agregaron nuevos tramos, aplicándoles los porcentajes del 3 y 5%, respectivamente, lo que representó también un aumento significativo de los productos beneficiados con la Ley 18.480.

Los factores que se toman en cuenta para excluir mercancías son varios: el monto exportado; aquellas que por su gran proyección futura no necesitan de este incentivo; las que habiendo tenido el incentivo no crecieron suficientemente; las exportaciones de escaso valor agregado, etc. Dichos factores los desarrollamos más adelante.

XIV. EFECTOS TEMPORALES DE LA LISTA DE EXCLUSIÓN

En materia aduanera y de comercio exterior en general, es sumamente importante establecer normas claras en relación con los efectos temporales de las normas. Ello atendida la enorme mutabilidad de la legislación en esta materia, debida a que el orden económico internacional es esencialmente variable y, por lo tanto, necesita una actualización rápida. Además, es común en materia aduanera que se dicten cuerpos normativos con un plazo de vigencia determinado, con el objeto de salvar una determinada situación económica o probar la efectividad de la medida.

En cuanto a los problemas que puedan originarse con relación a la aplicación temporal de la lista, el Art. 3 inc. final de la Ley 18.480 establece que, para determinar si una determinada mercancía puede o no acceder al reintegro, debemos tener en consideración las fechas de dos

⁵² CANGAS L., *Manual de...*, 78 y 79.

⁵³ Ley 19.024. Sesión de la Cámara de Diputados, p. 1130. Citado por FELIÚ, *Del Reintegro...*, 78.

⁵⁴ Ley 19.024. Sesión de la Cámara de Diputados, p. 1130. Citado por FELIÚ, *Del Reintegro...*, 78.

eventos: la aceptación a trámite de la declaración de exportación y la publicación de la lista que la excluya. Si la declaración de exportación es aceptada a trámite y, con posterioridad, es publicado el decreto que la excluye, el producto tendrá derecho a este beneficio. La fecha de tramitación de la declaración de exportación es entonces el hito temporal fundamental al momento de determinar el precepto aplicable en un caso de conflicto de normas en el tiempo. De este modo, “al momento de embarcar, el exportador sabe con toda seguridad si tiene o no derecho al reintegro, lo cual es importante para las mercancías que están bordeando los límites establecidos y son embarcadas en el mes de marzo”⁵⁵.

Con relación a la vigencia de la lista de exclusión, esta comienza en la fecha de su publicación (salvo que en ella se establezca algo distinto) y termina con la publicación de la lista siguiente.

XV. CONTENIDO DE LA LISTA DE EXCLUSION

Dentro de la lista podemos distinguir dos categorías de mercancías excluidas. La primera de ellas está establecida en el Art. 3 inc. 1, letras a) y b), de la Ley 18.480. Dándose los presupuestos fácticos allí señalados, la administración *debe* añadir dichos productos a la lista y, por lo tanto, excluirlos del beneficio. La segunda categoría se establece en los N^{os}. 1 al 3 del inc. 2 del mismo Artículo. De verificarse los supuestos de esta categoría, se *podrá* excluir del beneficio a determinado producto. Si alguna mercancía se puede subsumir en alguno de los casos señalados, la administración está facultada para incorporarla o no en la lista de exclusión, en forma discrecional.

1. Mercancías de exclusión obligatoria: la lista siempre incluirá los productos que, en razón del monto exportado, estén excluidos del reintegro. Son marginados por un factor objetivo, consistente en haber superado en el año calendario anterior los límites señalados en el Art. 2 de la Ley 18.480, reajustados según el índice de precios relevante para el comercio exterior chileno. Dentro de esta categoría de productos encontramos dos subgrupos:

- 1.1. Las mercancías del Art. 3 letra a) de la Ley 18.480, que son aquellas que están fuera del caso planteado por el Art. 2 inc. 2, el cual señala que: “También podrán acceder a esta ley aquellas mercancías exportadas de origen nacional, clasificadas en el arancel aduanero en la fecha de aceptación a trámite de la declaración de exportación emitida por el SNA y que, al 31 de diciembre de 1990, se encontraren excluidas del reintegro, siempre y cuando el monto exportado por partida arancelaria, según su clasificación en la fecha de aceptación a trámite, haya sido, en 1990, igual o menor al valor FOB de US\$ 5.000.000, moneda de los Estados Unidos de Norteamérica, según lo certifique el SNA.” *A contrario sensu*, no pueden acceder al sistema y estarán en la lista aquellas mercancías que al 31 de diciembre de 1990 se encontraban excluidas del reintegro simplificado, y cuyos montos exportados durante el año 1990 excedieron de un valor FOB de US\$ 5.000.000. En cambio, hay mercancías que no obstante estar excluidas al 31 de diciembre de 1990, pueden acceder al beneficio del reintegro si el monto exportado está bajo el límite fijado por la ley a la fecha señalada.
- 1.2. Los productos señalados en el Art. 3 letra b), que son aquellos que hayan superado el año calendario anterior los montos del Art. 2 inc. 3 letras a) a c), reajustados en la forma indicada en el Art. 2 inc. final de la Ley 18.480, es decir, aquel grupo de mercancías que pueden ser calificadas como “tradicionales”.

2. Mercancías de exclusión facultativa: el Art. 3 inc. 2 de la Ley 18.480 señala que a la referida lista “se podrán incorporar” los rubros que allí se indican. Por la redacción del Art.

⁵⁵ JUSTINIANO, *Exportaciones...*, 64.

parece ser que la eliminación de productos que cumplen con estas características es discrecional. Sin embargo, en el caso del Art. 3 inc. 2 N° 2, el Ministerio de Economía no puede actuar de oficio, ya que la Ley 18.480 exige que necesariamente debe existir una solicitud por parte de particulares interesados en excluir esos productos. Las causales de exclusión facultativa son las siguientes:

- 2.1. Grandes proyectos de inversión: el Art. 3 inc. 2 N° 1 de la Ley 18.480 señala que a la lista de exclusión se podrán incorporar: "Aquellas mercancías que correspondieren a proyectos de inversión que hayan sido diseñados para producir exportaciones que excedan los US\$ 10.000.000, en moneda de los Estados Unidos de Norteamérica, debidamente reajustados de acuerdo con lo establecido en el inciso final del Art. 2". La Ley 18.480 pretende dejar fuera del beneficio a los grandes proyectos de exportación que presumiblemente gozan de mucho capital para financiarse, y que, por lo tanto, no necesitan del beneficio de la Ley 18.480 para elevar su nivel exportador. Este tipo de empresas no necesitan este impulso para desarrollarse y de tener el beneficio sería un gasto inútil para el erario nacional⁵⁶. No obstante que la razón parece justificada, la medida de exclusión se ha calificado como "dudosa e imprecisa, pues la aplicación queda entregada por completo al ejecutivo"⁵⁷. La ley alude no a una gran inversión, sino a un cálculo probable de sus futuras exportaciones, el que debe exceder de US\$ 10.000.000. Se debe entonces estimar la rentabilidad del proyecto. La Ley 18.480 no señala el plazo que debe transcurrir entre la inversión y el comienzo de la actividad exportadora⁵⁸.
- 2.2. Componente principal de producto final excluido: el N° 2 del inc. 2 del Art. 3 de la Ley 18.480 establece que a la lista de exclusión se podrán incorporar: "Aquellas materias primas o insumos que constituyeren el componente principal de productos exportados no acogidos al sistema establecido en esta ley. Para que opere lo anterior, deberá existir una solicitud fundada, presentada ante el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, en la que se demuestre que el valor de la materia prima o de los insumos para los cuales se solicita la exclusión de este beneficio, constituye un componente del valor FOB del producto final exportado no inferior al 10%. Además, para que proceda el retiro de la materia prima o del insumo del beneficio que otorga esta ley, en el o en los productos finales exportados deberá haberse utilizado, individual o colectivamente, al menos el 20% de las ventas internas de esta materia prima o insumo en el mercado nacional, durante los últimos dos años calendario anteriores a la fecha de la solicitud". En razón de lo anterior, se ha definido la expresión "insumos constituyentes principales de productos exportados" como "aquellos cuyo valor no sea inferior a un 10% del valor FOB del producto final"⁵⁹. En este caso, el producto final no puede acogerse a los beneficios de la Ley 18.480. En razón de ello, la materia prima, componente principal de dicha mercancía, "puede" ser excluida en razón de constituir la mayor parte de su valor. En otras palabras, el valor agregado es insignificante. En este caso se aplica el principio "lo accesorio sigue la suerte de lo principal", ya que el insumo es excluido por ser la parte más importante del producto final que ya se encuentra fuera del beneficio.

Esta causal tiene por objeto fomentar y proteger la exportación de productos manufacturados, ya que si un insumo forma parte de un producto de mayor valor tiene acceso al beneficio de la Ley 18.480 y, por el contrario, si este último no puede impetrarlo, resulta

⁵⁶ JUSTINIANO, *Exportaciones...*, 66.

⁵⁷ FELIÚ, *Del Reintegro...*, 138.

⁵⁸ La lista de exclusión de 1989, Decreto Supremo de Economía N° 82, contenía en su letra b) una situación a la cual se aplicó esta causal. Correspondía al Proyecto Metanol, desarrollado en la XII Región por medio de inversión extranjera (DL 600 de 1974). Este ha sido, hasta ahora, el único caso en que se ha aplicado esta causal.

⁵⁹ FELIÚ, *Del Reintegro...*, 141.

evidente que el exportador se inclinará por enviar al exterior las mercancías no manufacturadas, pues por esa operación recibirá un reintegro del 7, 5 ó 3%, según sea el caso⁶⁰. De no existir esta causal, la agregación de valor a la mercancía exportada se vería menoscabada y se exportarían productos con menor elaboración. Además, por el hecho de no ser enviada en mayor cantidad al exterior dicha materia prima, se consigue el efecto adicional de bajar sus precios, lo que deja en mejores condiciones al exportador de manufacturas. El fin último es mantener la equidad ante el beneficio, ya que si se exporta un bien que tiene acceso al estímulo, igual beneficio debieran tener las materias primas no tradicionales exportadas individualmente, que son componentes de este producto final. No ocurre lo mismo si el bien final se encontrara fuera del reintegro y las materias primas sí tuvieran este beneficio. Lo más probable sería que, ante la alternativa de exportar materias primas obteniendo reintegro o el producto final sin él, se preferiría la primera opción, de modo que para el exportador del producto final excluido del reintegro el costo de la materia prima se encarecería en un 10%⁶¹. Por lo anterior, para el exportador del bien final cuyo insumo, con acceso al beneficio, representa un porcentaje alto dentro de su estructura de costos, es muy conveniente que aquel sea marginado del reintegro.

La particularidad de esta causal, que la diferencia de las demás dentro de esta categoría, es que, para aplicarse, necesita de una solicitud fundada de particulares interesados en que dicho insumo se excluya del beneficio. Por lo anterior, la administración no podría aplicarla de oficio, posibilidad que sí puede presentarse en las demás causales⁶². La ley parece entregarle a los administrados la iniciativa de exclusión del beneficio porque estos se encuentran en una mejor posición para acreditar los antecedentes exigidos. La administración carece de los medios para controlar si cada producto cumple o no con los supuestos de la norma en cuestión. Además, si ejerciera esta actividad, podría discriminar a favor de unos y en perjuicio de otros, por lo que resultarían afectadas la independencia e imparcialidad que el Estado debe tener en materias económicas. En cambio, los particulares, por ser los interesados directos en la eliminación de un producto específico, centrarán sus energías en reunir los medios de prueba necesarios para solicitar la supresión del beneficio respecto del bien que les perjudica. Esta es la única causal que requiere de la intervención de los administrados⁶³. Cabe preguntarse si para la administración es facultativo excluir o no el insumo de acreditarse por un particular las circunstancias antes indicadas. Por el tenor literal de la ley, la respuesta parece ser afirmativa.

La solicitud debe ser fundada, es decir, tienen que acreditarse copulativamente, suministrando los antecedentes necesarios, las siguientes circunstancias:

- a) El valor del insumo para el cual se solicita su exclusión debe ser más del 10% del valor FOB del producto final. Es decir, la relación valor insumo-producto final debe ser superior al 10%.
- b) Deben utilizarse en la fabricación de productos de exportación 20% o más de las ventas internas de este insumo efectuadas durante los dos últimos años calendario anteriores a la fecha de la solicitud.

Pese a la lógica de la disposición, esta ha sido criticada, ya que podría darse el caso de un bien final exportado por una suma ínfima y, al mismo tiempo, materias primas (insumos del producto exportado) enviadas al exterior por un gran monto. Con ello se estaría marginando del beneficio del reintegro a un bien (el insumo) con mucho mayor potencial exportador⁶⁴.

⁶⁰ FELIÚ, *Del Reintegro...*, 140.

⁶¹ FRESE, *Estudio...*, 45.

⁶² Esta es una excepción al principio de impulsión de oficio o inquisitivo consagrado el Art. 8 de la Ley 18.575.

⁶³ Sin embargo, nada impide que los particulares, invocando el derecho de petición del Art. 19 N° 14 de la Constitución Política en relación con el Art. 8 del la Ley 18.575, requieran a la administración para que esta elimine del beneficio a algún producto en particular, por una causal distinta a la establecida en el Art. 3 N° 2 inc. 2 de la Ley 18.480.

⁶⁴ FRESE, *Estudio...*, 46.

2.3. Exportaciones de poco crecimiento: el Art. 3 inc. 2 N° 3 de la Ley 18.480 señala que también podrán ser excluidas: "Aquellas mercancías cuya posición arancelaria, vigente en el momento de confección de la lista, no alcanzare en el promedio de los tres últimos años calendario, un incremento en los montos exportados, debidamente reajustados, conforme al inciso final del artículo 2, igual o superior a 1,5 veces el crecimiento promedio del Producto Geográfico Bruto en el mismo período". Con esto se pretende dejar fuera a los productos finales que, teniendo el incentivo, no hayan sido capaces de crecer en la proporción señalada. El fin consiste en otorgar ayuda solo a aquellas exportaciones que tengan proyecciones futuras. Esta proyección futura es probada cuando, teniendo el beneficio, las exportaciones de una mercancía aumenten en el monto señalado. Si no superan dicho monto, se supone que la mercancía no tiene potencial exportador y, por lo tanto, no es conveniente gastar fondos fiscales en el fomento de su exportación. "Entonces, el fin de esta norma es, por un lado, permitir que el Fisco excluya del beneficio a aquellas mercancías que por distintas razones no aumenten sus exportaciones con este incentivo, representando un gasto que no reporta ningún beneficio. Por otra parte, podría suceder que para algunos casos específicos, existiera un aumento inicial de las exportaciones pero que los exportadores no quisieran seguir aumentándolas para no perder el beneficio"⁶⁵. Debe tomarse en cuenta que es facultativo para la administración excluirla. Queda a discreción de ella estimar si este tipo de exportaciones tiene o no proyecciones a futuro.

XVI. EXPORTACIONES QUE NO PUEDEN ACOGERSE AL BENEFICIO DE LA LEY 18.480

Se trata de mercancías que, a pesar de no encontrarse en la lista de exclusiones, no pueden acceder a este sistema de incentivo por los siguientes motivos:

1. Incompatibilidad con otros sistemas de franquicias aduaneras: para evitar un enriquecimiento sin causa por parte del exportador y una merma en los recursos fiscales⁶⁶, la Ley 18.480 establece la incompatibilidad de su beneficio con otras formas de incentivo a las exportaciones que tengan en general por objeto la devolución, suspensión o exención de derechos aduaneros. En efecto, "si no se han pagado aranceles o se han recuperado por la Ley 18.708 (u otro sistema), no deberán tener una doble recuperación. Por esto, la Ley 18.480 es mutuamente excluyente con otros mecanismos existentes. El exportador decide a cuál sistema acogerse"⁶⁷.

Como la incompatibilidad se refiere solo a franquicias aduaneras, el reintegro de tributos externos es perfectamente compatible con otros mecanismos de fomento como, por ejemplo: la devolución de IVA del Art. 36 del DL 825 de 1974, el reintegro del impuesto especial al tabaco del DL 828 de 1974, la recuperación del impuesto adicional por asesorías técnicas y la devolución de los impuestos al petróleo de las Leyes 18.502 y 19.030. Por supuesto, también se puede acceder a otras formas de incentivo que no digan relación con la devolución de tributos, como el Decreto Ley N° 3.472 de 1980, que crea el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios⁶⁸.

El Art. 5 bis letra a) de la Ley 18.480 establece que "No podrán acogerse al sistema de reintegro simplificado: a) Las exportaciones de mercancías que tengan incorporados insumos extranjeros que hubieren sido ingresados al país mediante el uso de mecanismos aduaneros

⁶⁵ JUSTINIANO, *Exportaciones...*, 67.

⁶⁶ Esta ley señala en su Art. 8 que el pago de los reintegros se cargará a un ítem excedible que anualmente se consultará en la Ley de Presupuestos del Sector Público. El Art. 9 crea un ítem para ello.

⁶⁷ JUSTINIANO, *Exportaciones...*, 66.

⁶⁸ Por Ley 19.677 se deroga la Ley 18.645, sobre Fondo de Garantía para Exportadores No Tradicionales, y se modifica este decreto ley, considerando dentro del incentivo a los pequeños empresarios a los "pequeños" exportadores.

suspensivos o devolutivos de aranceles o de franquicias aduaneras especiales". Esta incompatibilidad está formulada en términos muy amplios, ya que en la expresión "franquicias aduaneras especiales" entra todo régimen excepcional que beneficie a las exportaciones, siempre y cuando esté relacionado con la tributación del comercio exterior. Son perfectamente compatibles, y quedan fuera de la categoría de "franquicias aduaneras especiales", los regímenes privilegiados atinentes a otras materias como retorno y liquidación de divisas, tipo de cambio, mantención de divisas en el extranjero, etc.

En esta materia, el DL 600 de 1974, sobre Estatuto de la Inversión Extranjera, contempla, aparte de los beneficios generales, un tratamiento especial para aquellos proyectos de inversión de monto igual o superior a US\$ 50.000.000. Si estos consisten en la exportación de parte o el total de los bienes producidos, se establece como franquicias "la mantención sin variaciones de las normas legales y reglamentarias, vigentes a la fecha de suscripción del respectivo contrato, sobre el derecho a exportar libremente". Junto a ello, pueden estipularse en el respectivo contrato-ley "regímenes especiales de retorno y liquidación de partes o del total del valor de tales exportaciones y de las indemnizaciones por concepto de seguros u otras causas". Este sistema de incentivo no contempla un mecanismo devolutivo, suspensivo ni una franquicia aduanera especial. Por esta razón, es perfectamente compatible con el reintegro de la Ley 18.480. Incluso, el Art. 9 inc. 3 del DL 600 señala que "las disposiciones legales o reglamentarias que establezcan regímenes excepcionales de carácter sectorial o zonal, se considerarán discriminatorias, si la inversión extranjera no tuviere acceso a ellas, no obstante cumplir las mismas condiciones y requisitos que para su goce se impone a la inversión nacional". Esta norma justifica plenamente la compatibilidad de ambos beneficios, ya que el inversionista extranjero, como exportador, puede acceder al estímulo de la Ley 18.480 de la misma manera que el exportador nacional. El DL 1.089, referente a Normas sobre Contratos Especiales de Operación para la Exploración y Explotación o Beneficio de Yacimientos de Hidrocarburos, contempla también el beneficio del contrato-ley. A través de él se mantienen invariables algunas franquicias como la libre disponibilidad de divisas, la posibilidad de exportar los hidrocarburos sin sujeción a las normas que rijan las exportaciones, etc. Estos estímulos son perfectamente compatibles con el beneficio de la Ley 18.480. Sin embargo, el Presidente de la República puede liberar, total o parcialmente, los tributos que afecten directa o indirectamente las importaciones de maquinarias, implementos, materiales, repuestos, especies y elementos o bienes destinados a la exploración y explotación de hidrocarburos. A diferencia de los casos anteriores, esta sí es una franquicia aduanera especial incompatible con el incentivo de la Ley 18.480. Hecha la aclaración anterior, se entiende entonces que no es posible utilizar el régimen de incentivo de la Ley 18.480, si previamente se han empleado, para ingresar insumos importados, los siguientes sistemas:

- 1.1 Mecanismos "suspensivos" de derechos aduaneros: en el caso de los sistemas suspensivos, el pago de derechos aduaneros se mantiene en suspenso mientras los insumos permanezcan en la zona favorecida con el sistema. En caso de salir de ella para consumo interno, se le aplica el régimen general y desde ese momento la mercancía está gravada con los derechos aduaneros. El régimen suspensivo de derechos aduaneros excluido es la "admisión temporal para perfeccionamiento activo"⁶⁹.
- 1.2 Mecanismos "devolutivos" de derechos aduaneros: el mecanismo devolutivo de derechos aduaneros de aplicación general está contenido en la Ley 18.708. Su Art. 6 consagra la incompatibilidad con la Ley 18.480.
- 1.3 Franquicias aduaneras especiales: las franquicias aduaneras especiales pueden ser clasificadas en tres grupos, según el factor tomado en cuenta para conceder la franquicia. Esta

⁶⁹ Esta institución se llamaba "almacenes particulares de exportación", pero la reforma del DFL de Hacienda N° 1 de 1998 cambió su denominación. No relacionado con el fomento a las exportaciones, hay otros regímenes suspensivos como la admisión temporal, la salida temporal o todos los regímenes de almacenaje.

puede ser establecida en función de una zona geográfica, como el caso de la Ley 18.392 y el DFL de Hacienda N° 341 de 1977; en razón de una persona o institución, como el caso de la Ley 17.238 que beneficia a los lisiados; y en función de una actividad, como en el caso del DL 1.678, que establece franquicias para la pesca artesanal. De la misma forma pueden clasificarse las partidas "00" de la sección 0 del arancel aduanero sobre tratamientos arancelarios especiales⁷⁰.

El beneficio de la Ley 18.480 puede superponerse solo con el primer grupo de franquicias, ya que la actividad exportadora en los otros es difícil de imaginar. Entonces la incompatibilidad se presentará solo con las franquicias contempladas para determinadas zonas geográficas. Hoy se contemplan varias zonas bajo estos regímenes de excepción. Estas son creadas para "fomentar el desarrollo y poblamiento de regiones extremas, mediante el otorgamiento de compensaciones por las dificultades que significa vivir en lugares alejados de los centros de producción y consumo"⁷¹. Esto se logra a través de franquicias aduaneras y tributarias que estimulan el establecimiento de empresas y, consecuentemente, la creación de nuevos empleos. En la actualidad encontramos varias zonas de tratamiento tributario especial: a) Ley 18.932; b) Ley 19.149; c) Ley 19.420, y d) DFL de Hacienda N° 431 de 1977, sobre zonas y depósitos francos⁷².

- 1.4 Excepción del Art. 5 bis Letra a) inc. 2: este Art. establece una excepción al señalar que podrán acogerse al reintegro simplificado las mercancías que tengan incorporados insumos importados que se encuentren negociados en un régimen arancelario preferencial en el marco del Tratado de Montevideo⁷³, de 1980, o en otro tratado debidamente ratificado que contemple regímenes arancelarios preferenciales. En este caso excepcional se permite la doble franquicia. Esta regla especial tiene por objeto fomentar el intercambio económico entre "socios comerciales" y así estimular la integración económica. ALADI permite acuerdos de alcance parcial entre sus miembros, que pueden establecer preferencias aún más ventajosas⁷⁴. No obstante este beneficio, se puede impetrar el estímulo de la Ley 18.480. Dentro de ALADI, Chile ha suscrito Tratados de Cooperación Económica con Venezuela⁷⁵, Bolivia⁷⁶, México⁷⁷, Colombia⁷⁸, Ecuador⁷⁹, Mercosur⁸⁰ y Perú⁸¹. Solo el Acuerdo de Chile con el Mercosur contempla disposiciones respecto del *draw-back* en su

⁷⁰ Dentro de estos encontramos los pertrechos de guerra y material bélico en general, el menaje de casa de los funcionarios diplomáticos, donaciones y socorros, efectos destinados al culto, productos de la pesca hecha en naves nacionales, etc.

⁷¹ CANGAS L., *Manual de...*, 78 y 79.

⁷² Los dos últimos cuerpos legales fueron modificados por la Ley 19.669 que establece nuevas medidas de desarrollo para las provincias de Arica y Parinacota.

⁷³ El Tratado de Montevideo de 1980 dio origen a la ALADI y, además, creó una preferencia arancelaria regional (PAR). Su Art. 49 permite expresamente a sus miembros dictar normas respecto al fomento de las exportaciones.

⁷⁴ Este tratado tiene por propósito final crear un mercado común latinoamericano, para ello propone fórmulas de integración de alcance parcial, dejando abierta la posibilidad a formas distintas a las señaladas (Art. 14, Art. 3 letra e).

⁷⁵ Este tiene por fin el establecimiento de un espacio económico ampliado, fue suscrito el 2 de abril de 1993 y aprobado por Decreto del Ministerio de RREE N° 321 del 30 de agosto de 1993.

⁷⁶ Este fue suscrito el 2 de abril de 1993 y aprobado por Decreto del Ministerio de RREE N° 402 del 30 de agosto de 1993.

⁷⁷ Este fue suscrito el 22 de septiembre de 1991 y aprobado por Decreto del Ministerio de RREE N° 1.569 del 2 de junio de 1992.

⁷⁸ Tiene por fin el establecimiento de un espacio económico ampliado, fue suscrito el 6 de diciembre de 1993 y aprobado por Decreto del Ministerio de RREE N° 1.535 del 27 de abril de 1994.

⁷⁹ Tiene por fin el establecimiento de un espacio económico ampliado, fue suscrito el 28 de diciembre de 1994 y aprobado por Decreto del Ministerio de RREE N° 1.967 del 18 de mayo de 1995.

⁸⁰ Este fue suscrito el 25 de junio de 1996 y aprobado por Decreto del Ministerio de RREE N° 1.411 del 4 de octubre de 1993. Existe además un protocolo de integración física.

⁸¹ Este fue suscrito el 22 de junio de 1998 y fue aprobado por los Decretos del Ministerio de RREE N°s. 4.069 y 4.079 del 15 de julio de 1998.

Título XI, Arts. 30 a 31, referentes a la aplicación y utilización de incentivos a las exportaciones⁸². El Tratado de Montevideo de 1980 deja abierta la posibilidad de otros tratados, fuera del marco ALADI, que establezcan regímenes arancelarios preferenciales, como el celebrado con Canadá el año 1997.

2. Exportaciones reguladas en el “estatuto automotriz”: el Art. 5 bis letra b) de la Ley 18.480 establece que no podrán acogerse al sistema de reintegro simplificado las exportaciones reguladas por el Estatuto Automotriz. Este se encuentra en la Ley 18.483 y establece incentivos especiales. Este sector tiene un régimen que permite no pagar derechos aduaneros en la medida que se realicen exportaciones⁸³. En efecto, los incs. 1 y 2 del Art. 3 de la Ley 18.483 señalan que las importaciones de partes o piezas que efectúen las industrias de ensamblaje o armadura estarán afectas a un derecho *ad valorem* correspondiente a la tasa general de los derechos de aduana. Para el pago de este tributo las empresas de ensamblaje o armadura tendrán un plazo de hasta 60 días, contado desde la fecha de internación de las mercancías. La verdadera exención está en el inc. 4 del Art. 3 de la Ley 18.483 y favorece a la importación de conjuntos de piezas total (CKD) o parcialmente (SKD) desarmadas, efectuada por las industrias de ensamblaje o armadura. Estas importaciones estarán liberadas, total o parcialmente, del pago de derechos *ad valorem*, en la medida en que se efectúen exportaciones de componentes nacionales.

La misma Ley 18.483 contiene sus incompatibilidades respecto de otros regímenes de excepción. Su Art. 6 inc. final lo hace expresamente respecto de la Ley 18.708 cuando se trata de importaciones de partes o piezas. El Art. 13 de la Ley 18.483 dispone la incompatibilidad del crédito fiscal (contemplado en su Art. 9), “con cualquier otro de similar naturaleza que se establezca o se encuentre establecido, de manera general, en otra disposición legal, con excepción de los regímenes aduaneros que otorguen un crédito fiscal equivalente al monto de los gravámenes aduaneros pagados en la importación de insumos extranjeros que se incorporen o consuman en la elaboración de productos destinados a la exportación y con los beneficios de excepción establecidos para la adquisición de bienes de capital”. En un análisis superficial, la causal del Art. 5 bis letra b) de la Ley 18.480 resulta curiosa y redundante, ya que podríamos subsumirla dentro de la letra a) del mismo artículo. Sin embargo, el tratamiento separado se justifica porque la última parte del Art. 13 de la Ley 18.483 establece la compatibilidad con los regímenes de devolución de derechos aduaneros por importación de insumos o bienes de capital. De no existir el Art. 5 bis letra b) de la Ley 18.480, ambos beneficios serían compatibles.

3. Desechos de cobre: en virtud del Art. 5 bis letra d) de la Ley 18.480, no podrán acogerse al sistema de reintegro simplificado las exportaciones de mercancías que se clasifiquen en la subposición 74.01.05.00 del arancel aduanero. Esta partida se refiere a desperdicios y desechos de cobre.

4. Productos nacionalizados sin cumplir con las condiciones señaladas en la Ley 18.480: en virtud del Art. 5 bis letra e) de la Ley 18.480, no podrán acogerse al sistema de reintegro simplificado las exportaciones de mercancías nacionalizadas que no reúnan los requisitos del Art. 5 de la Ley 18.480. Este Art. establece cuáles mercancías pueden considerarse “de origen nacional” para efectos de la Ley 18.480. En virtud del Art. 5 de la Ley 18.480, una mercancía nacionalizada puede considerarse “de origen nacional” cuando a lo

⁸² El Art. 31 del Acuerdo referido señala que “Los productos que incorporen en su fabricación insumos importados temporariamente, o bajo régimen de *draw-back*, no se beneficiarán del programa de liberación establecido en el presente Acuerdo, una vez cumplimentado el quinto año de su entrada de vigencia”. La disposición no prohíbe la utilización del *draw-back*, pero, en caso de utilizarse tal sistema, las exportaciones no se benefician con la desgravación negociada. Sobre la legitimidad de los incentivos, se remite a los compromisos asumidos en el ámbito de la OMC. Se establece, además, una “Comisión Administradora” que efectuará un examen de los incentivos a las exportaciones vigentes en cada una de las Partes Signatarias.

⁸³ FRESE, *Estudio...*, 48.

menos un 50% del valor FOB de ella está constituido por materia prima nacional. De no cumplir con esta exigencia, el producto no podrá acogerse al sistema de reintegro simplificado.

5. Cueros y pieles: el Art. 5 bis letra f) de la Ley 18.480 establece que no podrán acogerse al sistema de reintegro simplificado las exportaciones de mercancías clasificadas en las subposiciones 41.01.01.00, 41.01.02.00 y 41.01.03.00 del arancel aduanero. Estas partidas se refieren a cueros y pieles de bovino, equino o caprino.

6. Mercancías cuyo insumo(s) principal(es) esté(n) excluido(s) del reintegro simplificado y represente(n) el 85% o más del valor FOB del producto final exportado: El art. 5 bis letra g) de la Ley 18.480 establece que no podrán acogerse al sistema de reintegro simplificado aquellas mercancías exportadas cuya materia prima o insumo principal esté excluido de este beneficio y represente a lo menos el 85% del valor FOB del producto final exportado. Esta causal de exclusión persigue marginar del reintegro simplificado a aquellas exportaciones cuyo valor está constituido, en gran parte, por materia prima. Por esta razón, la agregación de valor es irrelevante. Por ejemplo: joyas de oro⁸⁴. Se necesitan dos requisitos para configurar esta causal de exclusión:

- a) Que el o los insumos principales del producto exportado estén excluidos del reintegro.
- b) Que el o los insumos anteriores representen el 85% o más del valor FOB de la mercancía exportada. Para lograr este porcentaje deben sumarse los insumos que se encuentren excluidos del reintegro. Si alguno de ellos tiene derecho al reintegro, no debe considerarse.

7. Exportadores individualmente considerados. Beneficio parcial⁸⁵: el Art. 5 bis letra c) de la Ley 18.480 regula el caso de los exportadores de mercancías que individualmente superen, en los últimos 12 meses, los tramos establecidos para los reintegros del 3, 5 y 7%. Se trata de un "año móvil" y no fijo, por modificación de la Ley 18.653. Este Art. reglamenta la situación de exportadores de gran envergadura que envían al exterior mercancías no tradicionales. A la fecha de embarque, dichas mercancías se encuentran clasificadas en uno de los tramos y, en el lapso de 12 meses, el monto exportado por la mercancía rebasa el límite del tramo donde se encuentra. Respecto de la parte que supera el tramo en que originalmente se encontraba la mercancía, se le aplica el reintegro del tramo siguiente o ninguno, según el caso.

La verdadera exclusión se encuentra en el inc. final de la letra c) del Art. 5 bis, ya que los exportadores que en forma individual excedan el tramo para poder acceder al 3% no reciben reintegro alguno respecto al exceso. El resto de la norma consagra un beneficio parcial que se justifica porque, no obstante tratarse de exportadores de mercancías que son calificadas como "no tradicionales", estos tienen cierta envergadura. Este relativo gran tamaño viene dado por el hecho de que este exportador, por sí solo, hace envíos al exterior por sumas mayores al tramo en el cual se encuentra la mercancía exportada. Pasando el tramo establecido para obtener el reintegro del 7%, se tiene acceso al 5% sobre el exceso. Lo mismo sucede cuando se supera el tramo beneficiado con 5%, ya que solo se obtiene un 3% sobre el exceso. De no existir esta norma de excepción, se recibiría un solo porcentaje de reintegro sobre la cantidad completa, sin hacer distinción respecto del remanente.

⁸⁴ Ver *Revista Fallos del Mes* N° 436, marzo 1995, p. 123. En dicho fallo se aplicó esta causal a joyas de oro y plata.

⁸⁵ Esta norma será modificada progresivamente por la Ley 19.589 adecuando los porcentajes a la reducción progresiva de las tasas de reintegro y la eliminación de tramos.

XVII. ORGANISMO ANTE EL CUAL SE TRAMITA LA SOLICITUD

La solicitud de reintegro se tramita ante la Tesorería Regional que se encuentre ubicada en el lugar donde está la Aduana que tramitó la exportación que da derecho al reintegro. El Servicio de Tesorerías es el único órgano de la administración que interviene directamente en el otorgamiento del beneficio. No solo recibe la solicitud, sino que la tramita, controla y finalmente paga el beneficio.

XVIII. PROCEDIMIENTO PARA OBTENER EL REINTEGRO

El Art. 1 inc. 1 de la Ley 18.480 señala que el procedimiento para obtener el reintegro es "simplificado". Dicha característica se manifiesta en la facilidad del cálculo, en un procedimiento sencillo, rápido y expedito⁸⁶, en la ausencia de un control exhaustivo y en la participación de un solo órgano de la administración.

El reintegro no se obtiene de pleno derecho, sino que debe requerirse a la administración. Por esta razón, para obtener el reintegro debe presentarse una solicitud ante el Servicio de Tesorerías. En conformidad al Art. 6 de la Ley 18.480, la solicitud se presenta ante el Servicio de Tesorerías y debe ir acompañada de los siguientes antecedentes:

- a) "Una constancia suficiente, a juicio del Servicio de Tesorerías, del valor obtenido por las mercancías exportadas. El referido Servicio podrá objetar dicho valor en caso de que, de conformidad con los antecedentes proporcionados por el SNA, resultare ser superior al que la respectiva mercancía tiene corrientemente en el mercado internacional".

El Servicio de Tesorería carece de antecedentes para apreciar el valor de las mercancías exportadas. Para obtenerlos oficia al Banco Central pidiendo información acerca del precio obtenido en la compraventa internacional. Este cuenta con la factura pro-forma y el informe de importación y con la información global que le proporciona el SNA. Según el Art. 40 de la Ley Orgánica del Banco Central este "podrá exigir que la realización de determinadas operaciones de cambios internacionales le sea informada por escrito, a través del documento que este señale al efecto". No se exige un documento público. Por lo tanto, basta un instrumento privado, como la factura comercial⁸⁷, la factura pro-forma⁸⁸, el conocimiento de embarque —si este contiene el valor de la mercancía— o la póliza de seguro. Los antecedentes que deben proporcionarse al Servicio de Tesorerías deben ser "suficientes", es decir, tener la fuerza persuasiva necesaria para estimar que el valor proporcionado es ajustado a la realidad⁸⁹. Por el hecho de ser documentos privados donde

⁸⁶ Por tratarse de un procedimiento simplificado, los tribunales han rechazado la retención del reintegro por Tesorerías cuando los solicitantes están siendo investigados por presuntos delitos tributarios, ya que la ley no le otorga esta facultad. A Tesorerías solo le corresponde verificar los requisitos y aprobar o rechazar. Ver *RDJ T. LXXXVI N° 3* (1989), 2.5, p. 210 y ss; *RDJ T. LXXXVIII N° 2* (1991), 2.5, p. 171 y siguientes; *GJ N° 149*, 1992, p. 129; *GJ N° 151*, 1993, p. 109; *Revista Fallos del Mes N° 392*, 1991, p. 269. Sin embargo, pese a que la ley no le otorga a Tesorerías la facultad de reajustar los valores, los tribunales le han ordenado que lo hagan, ya que la conservación del valor adquisitivo es parte de la esencia del dominio y para ello no se necesita una facultad especial. Al respecto ver *GJ N° 153*, 1993, p. 124.

⁸⁷ Es un documento privado que el vendedor extiende al comprador y supone una operación de comercio exterior. Es de carácter definitivo y se envía una vez concretada la compraventa internacional. "En ella se señala las características de la mercadería, el precio unitario y total de acuerdo a la cláusula que se hubiere pactado y los nombres del comprador y vendedor". *PLOTT, Manual...*, 34.

⁸⁸ Es un documento privado de carácter preliminar que el exportador (vendedor) emite al importador (comprador) donde se determinan el precio y las condiciones del contrato. Con ella el Banco Central controla que el valor aduanero sea el normal de mercado. Esto es muy importante para efectos de la Ley 18.525. El fundamento legal de este documento está en el Art. 45 inc. 2 de la Ley 18.840 que señala: cuando el Banco Central ejerza esta facultad (fiscalizar el valor de los bienes y servicios), deberá permitir que el interesado, antes de la realización de la correspondiente operación de exportación o importación, le presente un documento en que se consigne el valor que asigna al respectivo bien o prestación.

⁸⁹ Ver *Revista Fallos del Mes N° 436*, marzo 1995, p. 123.

no ha intervenido funcionario público que garantice su autenticidad, la ley contempla la posibilidad de objetar el valor señalado en dicho instrumento. Para ello, hay que hacer referencia a la Ley 18.525 sobre "Normas de Importación de Mercancías al País". Esta ley establece, en los Arts. 6 y siguientes, que el "valor aduanero"⁹⁰ será el precio de transacción⁹¹, siempre y cuando la venta internacional se realice en condiciones de mercado libre⁹². Si estas condiciones no se dan y el precio de la mercancía importada es muy bajo en comparación al valor normal, el SNA procede a estimar el precio de mercado. El valor estimado se utilizará solo para efectos de calcular los tributos a la importación, sin alterar los términos de la venta internacional. El mismo sistema debe emplearse para el cálculo del precio de mercado que señala el Art. 6 letra b) de la Ley 18.480 y, sobre él, determinar el monto del reintegro. La administración no interviene en la venta internacional modificando el contrato, sino que estima el valor corriente de la mercancía solo para efectos de calcular el beneficio. La norma se justifica porque las partes en la compraventa internacional podrían simular un precio más alto del que efectivamente se paga y así obtener un mayor reintegro.

- b) "Una declaración jurada en que manifiesten que la mercancía exportada es de origen nacional en los términos definidos en la Ley 18.480, y que no se encuentra incluida en la lista de exclusión fijada en conformidad al Art. 3 ni en las situaciones a que se refiere el Art. 5 bis" (exportaciones que no pueden acogerse al sistema de la Ley 18.480). Esta exigencia tiene por objeto dar mayor seriedad al procedimiento y, además, preconstituir una prueba para acreditar el posible delito del Art. 7 de la Ley 18.480. El juramento se hace respecto de tres hechos:
- a) Que el producto final exportado es de origen nacional en términos definidos por el Art. 5 de la Ley 18.480: se trata de una materia que no es fácilmente fiscalizable por el Servicio de Tesorerías.
 - b) Que dicha mercancía no se encuentra, al momento de ser aceptadas a trámite de exportación por el SNA, en la lista de exclusión.
 - c) Que el bien exportado puede acceder al beneficio por no encontrarse en los casos del Art. 5 bis de la Ley 18.480.

XIX. PLAZO PARA SOLICITAR Y PAGAR EL BENEFICIO. SILENCIO DE LA ADMINISTRACION

El término para solicitar el beneficio es de 120 días, contados desde el vencimiento del plazo de retorno de la exportación por la cual se solicita el beneficio⁹³. Sin embargo, la obligación de retornar las divisas ya no existe. El Banco Central liberó a los exportadores de la obligación de retorno y liquidación y la sustituyó por la obligación de informar el resultado de la operación de exportación. Por lo tanto, el plazo de 120 días comienza a contarse al

⁹⁰ Según el Art. 5 de la ley citada, el valor aduanero es la base imponible de los derechos *ad valorem* que se cobran por la importación de mercancías.

⁹¹ Se define valor de transacción como el precio realmente pagado o por pagar por las mercancías cuando estas se venden para su ingreso al país, es decir, para su importación.

⁹² El Art. 7 de la Ley 18.525 señala que se considerará que una compraventa es efectuada en condiciones de mercado libre entre un comprador y un vendedor independientes entre sí, cuando el pago del precio es la única prestación del comprador y entre ellos y sus asociados no existe ninguna relación comercial, sea o no contractual, diversa de la creada por la compraventa de las mercancías de que se trata. Se considerará que dos personas se hallan asociadas mercantilmente si una de ellas tiene interés de cualquier clase en el comercio de la otra, o si ambas tienen un interés común en un comercio cualquiera, o si un tercero tiene interés en el comercio de cada una de ellas, directa o indirectamente.

⁹³ Al respecto ver Oficio Circular N° 854 de 3/8/98 del SNA y Oficio Ordinario N° 956 de 24/7/98 de la Subdirección Jurídica de la Dirección Nacional del SNA. También, ver Boletín Oficial N° 68 de agosto de 1998 del SNA.

vencer el plazo para cumplir la obligación de informar⁹⁴. Este es un “plazo máximo”⁹⁵, una “época”. Por lo tanto, puede solicitarse el beneficio en cualquier tiempo antes de su vencimiento. Se trata de un plazo de caducidad más que de prescripción⁹⁶, ya que “la ley establece un plazo fatal para ejercitar un derecho”⁹⁷ o ejecutar un acto de manera que si vencido el plazo no se ha ejercitado el derecho o ejecutado el acto ya no puede hacerse posteriormente⁹⁸. El fundamento es la estabilización rápida de los derechos, “procurar que ciertos derechos sean ejercitados dentro de un término breve, más que evitar que queden por largo tiempo sin ejercitar los derechos subjetivos en general”⁹⁹. Podría y debería, a diferencia de la prescripción, ser declarada de oficio por el juez o la administración sin necesidad de ser alegada¹⁰⁰. Además, la caducidad no admite ni suspensión ni interrupción¹⁰¹. Finalmente, en el otorgamiento del reintegro no hay una relación jurídica entre partes, supuesto básico de la prescripción extintiva.

Por su parte, el Servicio de Tesorerías tiene 5 días para pagar el reintegro. Estos se cuentan desde la presentación de la solicitud. Por la redacción del Art. 6 inc. 2 de la Ley 18.480 se trata de un plazo fatal. En el mismo término, el Servicio de Tesorerías debe revisar si los antecedentes presentados están en forma. Terminado el procedimiento, corresponde pagar el reintegro¹⁰².

Por tratarse de un término muy reducido, es importante preguntarse qué sucede si el Servicio de Tesorerías no emite un pronunciamiento dentro de la época establecida¹⁰³. La Ley 18.480 no regula los efectos jurídicos del silencio de la administración ante la solicitud del beneficio. Ante esta eventualidad debemos aplicar la teoría del silencio administrativo. Para ello no podemos emplear la analogía, ya que en nuestra legislación se encuentra consagrado tanto el silencio positivo como negativo¹⁰⁴. En ausencia de norma que regulen el silencio de la administración, la solución más correcta parece ser la de estimar esa carencia de pronunciamiento como una “omisión ilegal” impugnabile a través del recurso de protección. Acogido este, el tribunal ordenaría al ente administrativo emitir una decisión en el plazo que señale al efecto, bajo los apercibimientos que correspondan¹⁰⁵.

XX. FORMA DE PAGO

El beneficio se paga a través de un cheque en moneda nacional a la orden del exportador, emitido por el Servicio de Tesorerías, en el plazo anteriormente señalado. El porcentaje de reintegro se traduce en una cifra de dólares norteamericanos, los que se convierten a pesos

⁹⁴ Actualmente el plazo para cumplir con la obligación de informar es de 270 días contados desde la legalización de la declaración de exportación.

⁹⁵ Oficio Ordinario N° 371 del Departamento de Estudios del SNA del 15/1/91.

⁹⁶ FELIÚ, *Del Reintegro...*, 108, lo califica como plazo de prescripción.

⁹⁷ En este caso, el derecho a solicitar el reintegro de la Ley 18.480.

⁹⁸ ABELIUK MANASEVICH, René, *Las Obligaciones*. Santiago. 1971, pp. 796 y 797.

⁹⁹ Véase *Revista Fallos del Mes N° 294*, Mayo 1983, p. 192.

¹⁰⁰ ABELIUK, *Las Obligaciones*, 797. Véase *RDJ T. LXI N° 9 y 10* (1964), 2.1, p. 358.

¹⁰¹ Véase *GJ N° 162*, 1993, p. 67; *RDJ T. XL N° 9 y 10* (1943), 2.1, p. 498; *RDJ, T. LXI N° 9 y 10* (1964), 2.1, p. 358. Además, véase *Gaceta de los Tribunales*, primer semestre 1943, p. 105.

¹⁰² Ver *Revista Fallos del Mes N° 436*, marzo 1995, p. 123.

¹⁰³ El Servicio de Tesorerías ejerce potestades públicas que constituyen un “poder-deber”, por lo tanto debe ejercitarlas y no puede declinar su ejercicio. En caso de no hacerlo puede surgir responsabilidad por falta de servicio según el Art. 44 de la Ley 18.575. ARÓSTICA M., Iván, *Lecciones sobre el Acto Administrativo*. Central de Apuntes de la Universidad de Chile. 1996.

¹⁰⁴ El “silencio negativo” se presenta en el Art. 136 letra c) de la Ley de Municipalidades, a propósito del reclamo de ilegalidad. La figura del “silencio positivo” se establece, por ejemplo, en el DL 769 de 1974, respecto a los planes de reforestación (transcurridos 6 meses de presentado el proyecto sin que Conaf se pronuncie, se entiende aprobado). Lo mismo sucede en el Art. 45 inc. 4 de la Ley del Banco Central, en relación con el control que esta institución realiza respecto del valor de los bienes y servicios objeto de operaciones de comercio exterior. Este se ha reconocido jurisprudencialmente en ausencia de texto expreso. Al respecto ver recurso de protección presentado ante la Corte de Apelaciones de Santiago en *RDJ T. LXXXIII N° 1* (1986), 2.5, p. 12.

¹⁰⁵ ARÓSTICA, *Lecciones...*

chilenos según el tipo de cambio establecido en el Art. 94 de la Ordenanza de Aduanas que señala: "Las sumas que deben pagarse se determinarán con el tipo de cambio vigente a la fecha del pago¹⁰⁶ que para este efecto, con carácter general, fije el Banco Central de Chile." Este es el llamado "dólar aduanero". El Art. 2 del Decreto de Hacienda N° 309 de 1995 establece que para los efectos del art. 122 (hoy 94) de la Ordenanza de Aduanas, el tipo de cambio del dólar de los Estados Unidos de América será aquel que hubiere publicado el Banco Central de Chile, de conformidad con el inc. 2 del Art. 44 de la Ley 18.840 (dólar observado), el penúltimo día hábil bancario del mes anterior a la fecha del pago. Según el Servicio de Tesorerías, esta norma debe aplicarse para el pago del reintegro. Sin embargo, a juicio de la Contraloría General de la República, el Decreto de Hacienda N° 309 de 1995 no es aplicable al caso. Según el organismo contralor, esta norma se estableció para efectos tributarios y aduaneros o para el cálculo de tasas o tarifas que apliquen los organismos del sector público. El pago del reintegro no entra en los supuestos anteriores, ya que es un pago de una suma de dinero que tesorerías hace con cargo a recursos fiscales¹⁰⁷.

Recibido el cheque por el beneficiario, se extingue el derecho que este tenía contra el Fisco, que había nacido realizada la exportación.

XXI. DENEGACION DEL REINTEGRO. RECLAMACION ADMINISTRATIVA

La denegación de la solicitud de reintegro debe ser fundada¹⁰⁸ señalando los motivos del rechazo e indicando con precisión la causal invocada¹⁰⁹.

En caso de que la Tesorería Regional competente deniegue el reintegro, la Ley 18.480 contempla la posibilidad de solicitar "reconsideración" al Tesorero General de la República (Art. 7 inc. 4). Esta acción es lo que la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado denomina "recurso de alzada", ya que se pide un nuevo pronunciamiento sobre la misma materia al superior jerárquico. El reclamante debe interponerlo en el plazo fatal de 30 días contados desde la notificación de la negativa a dar curso al reintegro por parte de Tesorería. Para pronunciarse, el Tesorero General debe, en forma obligatoria, solicitar el dictamen de la Comisión Técnica dentro de los 10 días hábiles siguientes a la presentación de la reconsideración. Dicha Comisión tiene un plazo fatal de 60 días para informar. El Tesorero General debe resolver dentro de los 20 días hábiles siguientes a la recepción del informe. La ley señala que el Tesorero General debe pronunciarse "en definitiva" acerca de la aceptación o rechazo de la misma. Por el tenor literal, parece ser que, en caso de que el Tesorero General no dé lugar a la petición, no habría recurso alguno y, por lo tanto, su decisión sería inamovible. Sin embargo, ello implica solo que es el último pronunciamiento dentro de la vía administrativa, quedando a salvo la vía judicial.

¹⁰⁶ El Servicio de Tesorerías ha sostenido, sin mucho fundamento, que el monto del reintegro debe calcularse al momento de la aceptación a trámite de la declaración de exportación, ya que el objeto de conversión es el valor de los productos exportados y no las cantidades a reintegrar por concepto del beneficio. Este criterio ha sido rechazado por la Contraloría. La norma del inc. 2 del Art. 6 de la Ley 18.480 debe entenderse concordada con el Art. 20 inc. 1 de la Ley 18.010.

¹⁰⁷ Dictamen N° 2.218, enero de 1996. Respuesta a consulta planteada por Camanchaca S.A. GJ N° 187, 1993, p. 72.

¹⁰⁸ Según los dictámenes 66.037 de 1960 y 951 de 1983 de la Contraloría General de la República los actos administrativos denegatorios de solicitudes de terceros que inciden en peticiones o en recursos administrativos deberán formalizarse por escrito mediante una simple comunicación motivada o fundada. ARÓSTICA, *Lecciones...* Según el Art. 4 de la Ordenanza de Aduanas las decisiones de la autoridad aduanera serán fundadas y comunicadas al solicitante. En *RDJ T. LXXXVI N° 3* (1989), 2.5, pp. 210 y ss, sobre recurso de protección, se señala que una resolución denegatoria de reintegro infundada constituye un acto arbitrario. Un rechazo sin fundamentos imposibilita el recurso de reconsideración ante el Tesorero General.

¹⁰⁹ Oficio Circular N° 3.754 del 26/7/95 de la Dirección Regional de la Aduana de Valparaíso (reproduce fax-oficio N° 4.114 del Departamento de Franquicias de la Dirección Nacional de Aduanas).

XXII. DENEGACION DEL REINTEGRO. RECLAMACION JURISDICCIONAL

Para averiguar qué recurso procede en contra de la resolución que rechaza la solicitud de reintegro debemos indagar primero si el SNA, al resolver sobre esta materia, ejerce jurisdicción o solo una función administrativa. En otras palabras, necesitamos averiguar si el acto jurídico que deniega el reintegro es un acto administrativo o un acto jurisdiccional. El distinguir si Tesorerías, al denegar un reintegro, ejecuta un acto administrativo o jurisdiccional, no es una cuestión puramente académica. Por el contrario, es sumamente importante al momento de determinar los presupuestos, requisitos y condiciones a los que está afecto uno u otro; también son distintas las consecuencias que producen los vicios en su dictación. Además, de la naturaleza jurídica del acto depende el medio con el cual este se puede impugnar y el órgano ante el cual reclamar. Asimismo, son distintos los plazos para recurrir en contra de esos actos y son diversas las causales que legitiman la interposición de estos medios de impugnación. Además, la institución de la cosa juzgada solo se da en los actos jurisdiccionales. En cambio el fundamento de la inmutabilidad de los actos administrativos está en el derecho constitucional de propiedad. "Se trata de dos universos diferentes (el administrativo y el jurisdiccional) y, por ello, es esencial saber si se está frente a un acto jurisdiccional o ante un acto administrativo, a los efectos de excluir todo margen de error"¹¹⁰. Hasta 1996 la vía normal para exigir jurisdiccionalmente el reintegro había sido el recurso de protección¹¹¹. Sin embargo, a partir de ese año comenzaron a interponerse recursos de queja¹¹², siendo desechados los recursos de protección¹¹³. Con todo, la situación aún no es clara. Por las razones que analizaremos a continuación, estimamos que, al otorgar o denegar un reintegro, la administración emite un acto administrativo¹¹⁴ y no jurisdiccional. Para distinguir la función jurisdiccional de la administrativa se han dado numerosos criterios. Sin embargo, las diferencias existentes entre actos jurisdiccionales y administrativos son sutiles y muchas veces nos encontramos con "zonas grises". Se ha definido jurisdicción como "un poder-deber del Estado, que, ejercido con sujeción a las formas del debido proceso de derecho, tiene por objeto resolver litigios, con eficacia de cosa juzgada y eventual posibilidad de ejecución"¹¹⁵. Si cotejamos esta definición con el procedimiento para obtener el reintegro, difícilmente podremos sostener que se trata de una función jurisdiccional¹¹⁶. Respecto al acto mismo, no se dan los supuestos básicos de los actos jurisdiccionales. En realidad no podemos afirmar que en el procedimiento para obtener el reintegro existan "partes", sino un interesado que solicita un derecho a la administración (aun cuando esta niegue lugar a la petición). Tampoco podemos afirmar que el acto denegatorio de la Tesorería Regional o del Tesorero General de la República sea una resolución emitida por un juez, ya que este por esencia "es un sujeto del proceso, mas no es ni puede ser parte en él"¹¹⁷. Ello porque dentro de las exigencias del debido proceso está la independencia e imparcialidad del tribunal, condiciones que no se dan en el procedimiento llevado ante Tesorerías¹¹⁸. Respecto

¹¹⁰HOYOS H., Francisco, *Temas Fundamentales de Derecho Procesal*. Santiago. 1987, p. 18.

¹¹¹Ver *RDJ T LXXXVI N° 3* (1989), 2.5, pp. 210 y ss; *RDJ T LXXXVIII* (1991), N° 2, 2.5, pp. 171 y ss; *GJ N° 129*, 1991, p. 101; *GJ N° 142*, 1992, p. 114; *GJ N° 149*, 1992, p. 129; *GJ N° 151*, 1993, p. 109; *GJ N° 153*, 1993, p. 124; *GJ N° 203*, 1993, p. 110; *Revista Fallos del Mes N° 392*, julio 1991, p. 269; *Revista Fallos del Mes N° 436*, marzo 1995, p. 123; *Fallos del Mes N° 442*, octubre 1996, p. 1264; *Fallos del Mes N° 452*, julio 1996, p. 1350; *Revista Fallos del Mes N° 453*, agosto 1996, p. 1620.

¹¹²La nueva redacción del Art. 63 N° 2 letra b) del COT establece que las Cortes de Apelaciones conocerán en única instancia de los recursos de queja que se deduzcan contra jueces de letras... "y órganos que ejerzan jurisdicción".

¹¹³Ver *Revista Fallos del Mes N° 452*, julio 1996, p. 1385.

¹¹⁴En *GJ N° 203*, 1993, p. 110; se califica la dación de reintegro como "acto administrativo" creador de derechos. A su vez, la *Revista Fallos del Mes N° 453*, agosto 1996, p. 1620, lo califica de "acto jurídico declarativo".

¹¹⁵HOYOS, *Temas...*, 5.

¹¹⁶Ver *Revista Fallos del Mes N° 436*, marzo 1995, p. 123, donde se califica como "procedimiento administrativo" al llevado ante Tesorerías. A su vez, la *Revista Fallos del Mes N° 453*, agosto 1996, p. 1620, califica este procedimiento como "contencioso administrativo".

¹¹⁷HOYOS, *Temas...*, 37.

¹¹⁸En *RDJ T LXXXVIII N° 2* (1991), 2.5, pp. 171 y siguientes, acoge un recurso de protección a propósito de la retención ilegal del reintegro por parte de Tesorerías. Esta sentencia fue comentada por Eduardo Soto Kloss,

al fin del acto, no podemos sostener que persiga resolver un conflicto de relevancia jurídica con autoridad de cosa juzgada. Dicho acto tiene por objeto aceptar o rechazar una solicitud de reintegro. El conflicto es posterior: denegado el reintegro a través de un acto administrativo, el particular afectado recurrirá a los tribunales. En dicho proceso, la administración tendrá la calidad de parte junto con el particular y la controversia será decidida por un tercero imparcial ejerciendo jurisdicción contencioso administrativa. Un argumento no tan sustancial, pero no menos importante, consiste en las atribuciones que tiene la Contraloría General de la República sobre los actos emanados de la administración. En virtud del Art. 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, a esta le corresponde, entre otras atribuciones, "pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General". Seguidamente, el Art. 6 inc. 3 del mismo cuerpo legal señala que "la Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que están sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que, con respecto a materias judiciales, reconoce esta ley al Contralor." El organismo contralor, implícitamente, ha estimado que el otorgamiento o la denegación del reintegro constituyen actos administrativos, al emitir dictámenes respecto de consultas de particulares referentes a la aplicación de la Ley 18.480. De tratarse de actos jurisdiccionales la Contraloría debió declararse incompetente en atención a lo prescrito en el Art. 6 inc. 3 de la Ley 10.336¹¹⁹. Finalmente, el mismo SNA ha sostenido que el acto de otorgamiento del reintegro es un acto administrativo¹²⁰. Por todo lo anterior, parece ser procedente el recurso de protección e improcedente el recurso de queja.

XXIII. CONCLUSION

Diversos estudios económicos han demostrado que el estatuto implementado por la Ley 18.480 ha contribuido al aumento y diversificación de las exportaciones. Si bien esta ley establece un beneficio que, muchas veces, es un subsidio, este es insignificante, de carácter temporal y destinado a asistir a una industria naciente en un país en vías de desarrollo. Asimismo, al beneficiar a mercancías exportadas por pequeños montos y no a las "tradicionales", no causa perjuicio a otros Estados. Además, la reforma de la Ley 19.589 tiende a corregir las distorsiones provocadas por sucesivas modificaciones que deformaron el sistema del reintegro simplificado.

Al examinar el procedimiento para obtener el reintegro enunciamos el problema sobre la vía jurisdiccional idónea para reclamar por la denegación del beneficio, concluyendo que esta debe ser el recurso de protección y no el recurso de queja. Sin embargo, este punto merece un análisis más detallado.

Es suma, la Ley 18.480 ha demostrado ser un efectivo mecanismo en la diversificación y fomento de nuestras exportaciones no tradicionales y el legislador hizo bien en no desmantelar por completo el sistema.

ABREVIATURAS

- OMC : Organización Mundial de Comercio
- SII : Servicio de Impuestos Internos
- SNA : Servicio Nacional de Aduanas

quien señala que Tesorerías se irrogó facultades jurisdiccionales y se constituyó en juez y parte. La administración puede ejercer autotutela solo cuando la ley lo autoriza. Si no es este el caso, debe solicitar la retención ante los órganos jurisdiccionales. Lo mismo en *Fallos del Mes N° 452*, julio 1996, p. 1350.

¹¹⁹ Dictamen N° 2.218 del 19 de enero de 1996. Respuesta a consulta planteada por la Cía. Pesquera Camanchaca S.A.

¹²⁰ Oficio Circular N° 653 del SNA del 27 de julio de 1995.