

SUSTITUCION DE IMPORTACIONES Y MERMA EN LOS INGRESOS FISCALES POR ADUANAS

Dirección de Economía

Director: Rodolfo Trejos Donaldson

1.- Antecedentes

En el mes de julio de 1963 el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley tendiente a crear un "Impuesto de Consumo" que restituiría al Fisco parte de las sumas dejadas de percibir por haberse disminuido la importación de artículos gravados en nuestro Arancel.

En la exposición de motivos de dicho proyecto se apuntaban los efectos que sobre los sectores público y privado había acarreado la aplicación de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, en particular, y la industrialización del país, en general. Tal afirmación se basó en estudios realizados por este Ministerio que demuestran claramente el impacto negativo que ha tenido el proceso de industrialización en los ingresos fiscales, y la imperiosa necesidad de variar de inmediato la estructura impositiva, y concretamente la base tributaria, en lo que a impuestos indirectos se refiere.

El estudio sobre el cálculo de pérdida fiscal por sustitución de importaciones se inició en junio de 1963 y se terminó en octubre del mismo año.

2.- Consideraciones Generales

Debe quedar claro que no sólo a la aplicación de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial debe atribuirse la sustitución de importaciones por producción nacional. Además de las franquicias y exenciones tributarias que esa Ley prevee, existen -felizmente- otros estímulos que promueven la instalación de plantas fabriles, tales como altos gravámenes a la importación del producto terminado, perspectivas de un mercado más amplio, como el centroamericano, aumento de la demanda efectiva, descubrimiento y posibilidad de utilización de nuevas técnicas de producción, etc.

Este estudio, sin embargo, se refiere únicamente a los efectos directos que sobre la Hacienda Pública ha tenido la vigencia de dicha Ley, dejando de lado los otros factores que afectan la sustitución de importaciones. Esto es así, tanto porque los datos y las informaciones resultaban ser mucho más accesibles, en las industrias acogidas a ella, como porque de la investigación se pretende obtener una evaluación más general y exclusiva de los resultados de su

ejecución. Por lo cual, puede decirse que las cifras obtenidas en lo tocante a repercusión fiscal, representan más un mínimo que un máximo y aún que un promedio.

3.- Bases

a) Se considera que todo volumen de producción nacional (o importaciones de Centro América amparadas al libre comercio), de un artículo que tradicionalmente se ha importado a nuestro país en los últimos años, significa sustitución de importaciones. Para esto, debe partirse de un hecho evidente: que precisamente en los últimos años se ha acentuado el mayor cambio en nuestra estructura productiva y ha surgido, con mayor importancia que antes, el sector industrial. Si este principio es cierto en términos absolutos, más aún lo será en términos relativos que se refieren a aumentos de la producción derivados de la aplicación de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, al punto que es lícito afirmar que todo aumento de la producción de industrias acogidas a aquella, implica sustitución de importaciones y por ende una disminución de las rentas de aduanas que puede atribuirse exclusivamente a la aplicación de la Ley.

b) Dado el relativo corto tiempo en que han operado las principales plantas industriales productoras de bienes que por su naturaleza tienen demanda elástica, hay razones suficientes para suponer que aún el consumo de los artículos en cuestión no ha alcanzado plenamente el nivel que le correspondería dentro de la función de demanda, a un precio más bajo. Confirma lo anterior también el hecho de que en tan corto tiempo las empresas han concurrido al mercado con una oferta relativamente inelástica. De manera que el precio más bajo del producto nacional aún no se ha traducido en mayor consumo del bien, por lo que sigue siendo cierto el primer principio (a).

c) El estudio se restringe exclusivamente al efecto fiscal de empresas acogidas a la Ley de Protección y Desarrollo Industrial. Por lo tanto, sus resultados pueden considerarse como un mínimo de pérdida fiscal.

4.- Método

a) Se efectuó una encuesta directa sobre treinta y ocho establecimientos industriales, de los cuales sólo a treinta se les calculó el impacto fiscal.

Estas treinta empresas representan el 33% de las que estaban operando al 31 de diciembre de 1962 con contratos industriales.

b) Se obtuvo información de cada empresa sobre volúmenes de producción. Estos datos se solicitaron en forma tal, que fuera posible determinar qué cantidades fabricó la empresa antes y después de obtener los beneficios de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial. No se tomó información posterior al 31 de diciembre de 1962.

También se inquirió sobre inversión, capital, franquicias, etc., cifras que si bien son útiles para una evaluación general, no lo son a la hora de calcular concretamente la sustitución de importaciones y el impacto fiscal.

c) Para las "industrias establecidas" (según las define la Ley N° 2426), la producción de la empresa durante el tiempo que va desde que se amparó a la Ley hasta cierta fecha dentro de los años 1961 a 1962, no más allá del 31 de diciembre de 1962, se comparó con la producción habida durante el mismo período de tiempo inmediatamente anterior a la fecha en que tuvo efecto el contrato respectivo. El período máximo fue de un año. Bajo este sistema se presentan tres casos que son otros tantos ejemplos:

i) Una empresa comienza a producir el 31 de marzo de 1962 y se toma efectivo el contrato el 31 de mayo de ese año. Se compara la producción de dos meses bajo contrato (junio y julio) con la producción de dos meses sin contrato (abril y mayo). En realidad este caso, aunque estaba previsto, no se presentó en ninguna de las empresas investigadas.

ii) Una empresa comienza a producir sin contrato el 1° de enero de 1962, firma un contrato y la producción bajo éste comienza el 31 de octubre de 1962. Se compara la producción de dos meses con contrato (noviembre y diciembre) con la producción de dos meses sin contrato (setiembre y octubre).

iii) Una empresa establecida desde antes del 30 de setiembre de 1960 comienza a hacer uso de su contrato el 30 de setiembre de 1961. Se comparó la producción de un año bajo contrato (1° de octubre de 1961 a 30 de setiembre de 1962) con la producción de un año sin contrato (1° de octubre de 1960 a 30 de setiembre de 1961).

d) De las comparaciones aludidas resultan diferencias que corresponden a aumentos de la producción industrial derivados de la aplicación de la Ley.

e) Para el caso de "industrias nuevas" (según las define la Ley N° 2426), se tomó la producción desde el momento en que inició operaciones la planta, hasta el 31 de diciembre de 1962. Vale decir que en el gran número de los casos el período fue menor de un año.

f) A esos aumentos de la producción de "industrias establecidas" y a la producción de "industrias nuevas", se les aplicó los gravámenes a la importación vigentes en el Arancel de Aduanas de 1962, sin tomar en cuenta para este procedimiento las diferencias proteccionistas que crea el artículo 12 de la Ley.

Con esto, se obtuvo el impacto fiscal de treinta empresas, atribuible nada más que a la concesión de los beneficios contenidos en la Ley de Protección y Desarrollo Industrial.

g) Se obtuvo la concentración del impacto fiscal en términos de por cientos (curva de Lorenz), a fin de saber qué porcentaje del total de industrias acarrean un determinado porcentaje del total de la merma en los ingresos fiscales.

h) Se realizaron análisis adicionales con las cifras logradas, pero no se consideró necesario describirlos en esta exposición, que se refiere sólo al impacto fiscal.

5.- Conclusiones

A) El impacto fiscal por sustitución de importaciones, de treinta empresas que gozan del beneficio de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, se estima en ₡ 8.800.000 para un período que en la mayoría de los casos es menor de un año, y que en promedio es de ocho meses.

b) Esas treinta empresas representan la tercera parte del número total de empresas que estaban operando al amparo de la Ley al mes de agosto de 1963, y su inversión es aproximadamente el 50% del total invertido por las empresas beneficiadas.

c) El impacto fiscal de todas las empresas amparadas, en un año, puede estimarse muy conservadoramente y de manera global en más de 20 millones de colones.

d) El impacto fiscal de todas las empresas industriales, estén o no acogidas a la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, debe estar representado por una suma mucho mayor que los ₡ 20.000.000, toda vez que, como se dijo en el aparte 2, existen muchas otras formas de protección y estímulo además de las exenciones y franquicias tributarias, mediante las cuales se establecen industrias que producen cantidades de artículos que de otra manera se importarían.

e) De la concentración del impacto fiscal se infiere que el 63% de las empresas que dan un impacto fiscal entre ₡ 50.000 y ₡ 300.000 cada una, representa el 15% del impacto fiscal total; de manera que el 37% de empresas restantes (las de mayor impacto) acarrearán una disminución de ingresos equivalente al 85% del total. Esto quiere decir que con sólo gravar el 37% de los productos industriales se puede obtener una recuperación del 85% de la merma de ingresos por aduana, y que cuanto mayor sea el número de productos que se graven, a partir de allí, la recuperación es proporcionalmente menor y por tanto la recaudación se hace cada vez más cara.

En resumen, no podrá ser muy frecuente la aplicación del impuesto de consumo, ni serán muchos los productos gravados.

i) Del total de industrias amparadas a la Ley de Protección y Desarrollo Industrial sólo el 73% gozan de los beneficios de las materias primas. De éstas, el 35,16% tienen el 90% de exoneración y el 37,36% tienen el 99%.

ii) De un grupo de treinta y ocho industrias que dieron información de sus inversiones fijas concluimos que el 52,63% tienen inversiones menores a ----- ₡ 700.000. Este grupo en conjunto representa el 8,31% del valor total de las inversiones. Dentro de este grupo resalta el hecho de que las empresas con inversión menor de ₡ 100.000, que son el 21,05% de las estudiadas, apenas representan el 0,89% de la inversión total. Como se puede observar más de la mitad de este grupo de empresas operan con plantas pequeñas.

De las empresas estudiadas el 47,37%, o sea un poco menos de la mitad, que entran dentro de la clase de empresas con inversiones mayores de ₡ 700.000

obtienen el 91,69% del total de la inversión. El grupo con inversiones mayores de ₡ 3.100.000, y que del total de empresas son el 15,79%, tienen el 53.95% del valor total de las inversiones (véase cuadro N° 1).

La información de los valores de inversión fija obtenida difiere, en la mayoría de los casos, de los datos contenidos en los contratos en vigencia. Esto imposibilita tomar los datos de inversiones propuestas como ciertos. En gran número de casos los datos de inversiones fijas obtenidas fueron mayores que los proyectados en los contratos respectivos, no obstante el hecho de haberlos tomado ya depreciados. Sin embargo, en pocos casos se dio el fenómeno contrario.

iii) La producción total de las treinta y tres empresas industriales de la encuesta, posteriormente a la aplicación del contrato industrial, alcanza al monto de ₡ 45.799.394,63. De este total, ₡ 687.019,57 que representa el 1,50%, fue producido por el 30,30% de las empresas industriales. Todas ellas produjeron menos de ₡ 300.000. El 51,52% de las empresas tuvieron una producción menor de ₡ 750.000, que representa el 10% de la producción total.

El otro 90% de la producción fue manufacturado por el 48,48% de las empresas, con una producción mayor de ₡ 750.000.

Con producción mayor de ₡ 3.200.000 aparece únicamente el 12,12% de las empresas, que fabricaron el 51.17% de la producción total (Véase cuadro N° 2).

Como se puede observar, la mayoría de las empresas tienen volúmenes de producción pequeños, que representan una parte exigua del total, mientras que existen pocas empresas que producen la mayor parte de la producción total.

Comparando el Cuadro N° 1 con el N° 2, podemos observar la relación manifiesta entre las inversiones fijas y la producción. En ambos cuadros, la mayor frecuencia se haya en la primera clase, una disminución en las siguientes, para volver a aumentar en las últimas. Se puede decir entonces que existe una dependencia directa de la producción con las inversiones fijas y que los factores variables, como la mano de obra, se están usando al máximo.

(Siguen los Cuadros 1, 2, 3 y 4) 

Cuadro 1.- ENCUESTA DE 38 EMPRESAS INDUSTRIALES ACOGIDAS A LA LEY DE PROTECCION Y DESARROLLO INDUSTRIAL CLASIFICADAS POR SUS INVERSIONES FIJAS ACTUALES, COSTA RICA: 1963

Inversión (colones)	Nº de empresas	Porcentaje del total de empresas	Porcentajes acumulados %	Inversión promedio por empresa	Inversión total	Porcentaje de la inversión %	Porcentaje acumulado %	Porcentaje acumulado %
	1	2	3	5	6	7	8	9
Menos de 100.000,00	8	21,05	21,05	55.693,65	445.549,27	0,89	0,89	100,00
De 100.000 a menos de 400.000,00.....	7	18,42	39,47	144.453,70	1.011.176,50	2,03	2,92	99,11
De 400.000 a menos de 700.000,00.....	5	13,16	52,63	537.363,70	2.686.818,49	5,39	8,31	97,08
De 700.000 a menos de 1.500.000.....	6	15,79	68,42	841.521,07	5.049.126,47	10,14	18,45	91,69
De 1.500.000 a menos de 2.300.000...	2	5,26	73,68	1.924.092,00	3.848.184,01	7,73	26,18	81,55
De 2.300.000 a menos de 3.100.000...	4	10,53	84,21	2.465.366,62	9.861.466,47	19,86	46,04	73,82
Más de 3.100.000...	6	15,79	100,00	4.474.658,08	26.847.948,50	53,96	100,00	53,96
TOTALES.....	38	100,00		1.309.217,00	49.750.269,71	100,00		

Cuadro 2.- ENCUESTA DE EMPRESAS INDUSTRIALES ACOGIDAS A LA LEY DE PROTECCION Y DESARROLLO INDUSTRIAL CLASIFICADAS POR SU PRODUCCION POSTERIOR A LA APLICACION DE ESTA LEY A CADA EMPRESA. EN PARTICULAR

Producción (después del contrato) \$	Nº de empresas	Porcentaje de empresas	Porcentaje acumulado de empresas	Porcentaje acumulado de empresas	Producción promedio por empresas	Producción total %	Producción acumulada total \$	% de la Producción	Porcentaje acumulado de la producción	% acumulado de la producción
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Menos de 300.000.....	10	30.30	30.30	100.00	68.701.95	687.019.57	687.019.57	1.50	1.50	100.00
De 300.000 a menos de 750.000.....	7	21.22	51.52	69.70	555.997.51	3.891.982.56	4.579.002.13	8.50	10.00	98.50
De 750.000 a menos de 1.200.000	6	18.18	69.70	48.48	912.317.14	5.473.902.83	10.052.904.96	11.95	21.95	90.00
De 1.200.000 a menos de 2.200.000.....	4	12.12	81.82	30.30	1.764.878.04	7.059.512.16	17.112.417.12	15.42	37.37	78.05
De 2.200.000 a menos de 3.200.000.....	2	6.06	87.88	18.18	2.624.389.71	5.248.779.42	22.361.196.54	11.46	48.83	62.63
Más de 3.200.000.....	4	12.12	100.00	12.12	5.859.549.52	23.438.198.09	45.799.394.63	51.70	100.00	51.17
TOTAL.....	33	100.00			1.431.231.08	45.799.394.63		100.00		

Cuadro 3.- ENCUESTA DE 30 EMPRESAS AMPARADAS A LA LEY DE PROTECCION INDUSTRIAL Y CLASIFICADAS SEGUN EL IMPACTO FISCAL QUE PRODUZCA LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Impacto fiscal (colones)	Nº de empresas	Porcentaje de empresas	Porcientos acumulados %	Impacto Fiscal promedio por empresa ¢	Impacto fiscal total ¢	Impacto fiscal acumulado ¢	Porcentaje del impacto fiscal %	Porcentaje acumulado del impacto fiscal %
	1	2	3	4	5	6	7	8
Menos de 50,000.....	10	33.34	33.34	16,067.41	160,674.14	160,674.14	1.83	1.83
De 50,000 a menos de 100,000.....	4	13.33	46.67	81,435.91	325,743.67	486,417.81	3.70	5.53
De 100,000 a menos de 150,000.....	2	6.67	53.34	122,663.27	245,326.54	731,744.35	2.79	8.32
De 150,000 a menos de 300,000.....	3	10.00	63.34	205,599.02	616,797.07	1,348,541.12	7.00	15.32
De 300,000 a menos de 450,000.....	4	13.33	76.67	418,701.09	1,674,804.35	3,023,345.77	19.01	34.33
De 450,000 a menos de 600,000.....	3	10.00	86.67	541,591.62	1,624,774.86	4,648,120.63	18.44	52.77
Más de 600,000.....	1	3.33	100.00	1,040,207.28	4,160,829.03	8,808,949.66	47.23	100.00
TOTAL.....	30	100.00		293,631.65	8,808,949.66		100.00	

Cuadro 4.- CUADRO COMPARATIVO DE INGRESOS POR CONCEPTO DE IMPORTACION DE ARTICULOS A LOS QUE SE LES TRIPLICO LOS AFOROS DE ADUANA POR APLICACION DEL ARTICULO 12 DE LA LEY DE PROTECCION Y DESARROLLO INDUSTRIAL: 1959 - 1962

Partida	Descripción	Fecha de aplicación	Ingresos fiscales			
			1959	1960	1961	1962
022-02-01	Leche y crema en bloques y polvo..		1.318.640,80	1.828.916,03	935.673,16	31.351,05
022-02-01-01	Leche en polvo o bloques sin des- cremar.....	Mayo de 1960	1.296.886,20	1.644.570,40	924.618,45	15.755,51
022-02-01-02	Leche en polvo o bloques semi-des- cremada.....	Mayo de 1960	21.754,60	184.282,68	11.054,70	15.545,30
022-02-02	Leche en polvo y bloques descrema- da (incluso suero de mantequilla o de queso).....	Mayo de 1960	108.261,28	30.680,13	178,57	...
099-09-03-01	Levaduras y fermentos deshidrata - dos.....	Noviembre, 1960	45.995,12	145.409,68	1.338,43	201,93
699-29-06-00	Coronas metálicas con corchos o ta- pones corcholatas o tapitas corona	Diciembre, 1960	218.451,24	266.012,17	53.106,85	108.460,17
899-99-06-00	Cierres Relámpagos, (Zippers).....	Diciembre, 1960	223.243,14	321.361,54	48.665,02	34.159,09
841-01-02-00	Medias para mujer de fibras sinté- ticas (excepto rayón) puras o mez- cladas.....	Junio de 1961	709.244,99	643.480,22	629.175,07	341.699,14
656-01-00-01	Sacos de yute, henequén y fibras burdas similares, con capacidad de 100 ó más litros.....	Noviembre, 1962	973.244,39	789.690,01	586.023,168	325.975,95
681-04-00-01	Varilla para construcción lisas y deformadas, de hierro o acero con medidas de 1/4" hasta 1-1/2" de diámetro.....	Febrero de 1963	1.155.715,80	1.034.077,33	1.183.939,90	1.193.057,72
552-02-03-02	Detergentes sintéticos.....	Marzo de 1963	2.263.871,35	2.799.173,34	2.868.536,00	2.849.652,82

Costa Rica en cifras Económicas

Durante 1962

Impuesto Especifico cobrado	₡ 122.205.591
Impuesto Especifico exonerado	₡ 37.998.487
Impuesto Ad-Valorem cobrado	₡ 64.298.794
Impuesto Ad-Valorem exonerado	₡ 25.716.718
Indice de Precios de Importación	99.57
Indice de Precios de Exportación	75.36

Primer semestre de 1963

Importaciones (Peso en kilos)	295.410.188
Importaciones (Valor en dólares)	58.409.133
Exportaciones (Peso en kilos)	212.656.812
Exportaciones (Valor en dólares)	53.214.267

1963.- Hasta el tercer trimestre

Número de construcciones en todo el país	2.735
Area construída en metros cuadrados	318.091
Valor de las construcciones (en colones)	80.552.723

Primer semestre de 1963

Total de accidentes de tránsito	2.553
Número de víctimas personales	860
Muertes ocurridas en el momento mismo del accidente	40

Durante 1963

Peso (en kilos) de las mercaderías entradas en Cabotaje a Puntarenas	47.634.767
Peso (en kilos) de las mercaderías salidas en Cabotaje de Puntarenas	11.485.803
Peso (en kilos) de las mercaderías entradas en Cabotaje a Limón	4.116.801
Peso (en kilos) de las mercaderías salidas en Cabotaje de Limón	2.427.413

Publicaciones Periódicas
de la

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS

Anuales:

ANUARIO ESTADISTICO
COMERCIO EXTERIOR
ENCUESTA INDUSTRIAL

Semestrales:

PRINCIPALES HECHOS VITALES
ACCIDENTES DE TRANSITO
LISTA DE PUBLICACIONES PUESTAS AL SERVICIO EN LA BIBLIO -
TECA DE LA DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS

Mensuales:

INDICES DE PRECIOS

Ocasionales:

CENSOS

PUBLICACIONES ESPECIALES
DISPONIBLES

INFORME ENCUESTA AGROPECUARIA, 1956
LEY GENERAL DE ESTADISTICA