

LOS INCENTIVOS A LA EXPORTACION DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES EN EL CONTEXTO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Sylvia Fletcher B.

SYLVIA FLETCHER B.

Economista. Máster en Asuntos Públicos. Presidenta Honoraria de la Cámara de Exportadores de Costa Rica.

INTRODUCCION

El Gobierno de la República y los sectores productivos privados, con la participación de instituciones internacionales de desarrollo, han realizado un considerable y concertado esfuerzo por entender las causas del bajo nivel de prosperidad económica (véase el Cuadro Nº 1) y recomendar políticas dirigidas al logro de un mayor desarrollo. La frase que resume e identifica las soluciones es "ajuste estructural", lo que básicamente señala una mala asignación de los recursos nacionales como una causa principal del bienestar insuficiente, y sugiere que si fuesen dirigidos los recursos hacia áreas "estructuralmente más sanas", esto adelantaría los objetivos de desarrollo del país.

El Dr. Eduardo Lizano Faith, uno de los más destacados y respetados economistas nacionales, ha escrito lo siguiente sobre el ajuste estructural:

"El desarrollo del país depende fundamentalmente de dos cosas. De una parte, de la cantidad de factores de la producción (trabajo, tierra, capacidad empresarial, capital) con que cuenta. Cuanto mayor sea esa cantidad, mayor podrá ser la producción de bienes y servicios que se genere en un plazo determinado. De otra parte del uso que se dé a esos factores de la producción. Cuanto mejor sea ese uso, mayor será también la disponibilidad de bienes y servicios de que dispondrá la comunidad. El ajuste estructural se relaciona estrechamente con el segundo de estos temas. Mediante el proceso de ajuste estructural se busca aumentar la producción de todos los factores. Producir más por hora hombre, producir más por hectárea cultivada, producir más por colón invertido. Se trata así, en otras palabras, de incrementar significativamente la productividad de los medios de producción del país, para de este modo llevar a generar más bienes y servicios con los mismos factores o, aún mejor lograr producir más con una menor cantidad de esos factores....

"Pero ¿Por qué es necesario el PAE? Sencillamente por cuanto en un país pobre como el nuestro debe juzgarse con mucho detenimiento la manera como se usan y asignan los medios de producción, dada la escasez y precariedad. En vista de ello es necesario redoblar el esfuerzo, tener un ojo vigilante y el otro avizor para impedir y evitar su uso inadecuado. Ello significaría desperdiciarlos y, por ende comprometer el futuro...

... ¿Por qué se hacen necesarias políticas y programas específicamente orientados a alcanzar este objetivo? La respuesta se encuentra en el hecho de que a lo largo del tiempo se han acumulado obstáculos a granel, que dificultan sensiblemente el uso adecuado de los factores de la producción...

... Estos obstáculos, la gran mayoría de los cuales son consecuencia de las políticas públicas, se originan en un verdadero enjambre de restricciones y limitaciones, imposiciones y prohibiciones, establecidas por las autoridades. En la jerga vernácula se denominan "distorsiones"...

... Estas distorsiones ocasionan una ineficiencia global de la economía del país. No se trata de que las empresas tomadas individualmente sean ineficientes. No. Estas pueden actuar racionalmente y, dadas las circunstancias en que operan y las señales que el Gobierno les envía, adoptan sus decisiones para tratar de maximizar sus entidades. Sin embargo, la economía como un todo sí es ineficiente, por cuanto la producción de bienes y servicios podría ser mayor, con la misma dotación de factores de la producción...

... Ahora podemos con mayor facilidad definir el PAE como el conjunto de medidas y decisiones públicas cuyo propósito es eliminar, o al menos reducir drásticamente, las distorsiones existentes en la economía. Al disminuir sustancialmente la ineficiencia global de la economía, ésta podrá

CUADRO N°1

INDICADORES ECONOMICOS DE ALGUNOS PAISES BANCO MUNDIAL

PAIS	POBLACION (millones)	\$1986 PIB PER CAPITA	% TASA ANUAL CRECIMIENTO	%TASA ANUAL INFLACION	
				65-8	80-80
20	INDIA	781.4	290	1.8	7.6 7.8
22	CHINA POPULAR	1054	300	5.1	0 3.8
49	REP. DOMINICANA	6.6	710	2.5	6.8 15.9
52	HONDURAS	4.5	740	0.3	6.3 5.2
54	NICARAGUA	3.4	790	-2.2	8.9 56.5
56	EL SALVADOR	4.9	820	-0.3	7 14.9
60	GUATEMALA	8.2	930	1.4	7.1 11.3
68	COLOMBIA	29	1230	2.8	17.4 22.6
69	CHILE	12.2	1320	-0.2	129.9 20.2
70	COSTA RICA	2.6	1480	1.6	11.3 32.3
74	BRASIL	138.4	1810	4.3	31.3 157.1
77	MEXICO	80.2	1860	2.6	13.1 63.7
85	KOREA	41.5	2370	6.7	18.8 5.4
93	HONG KONG	5.4	6910	6.2	8.1 6.9
94	SINGAPORE	2.6	7410	7.6	4.7 1.9
102	ESPAÑA	38.7	4860	2.9	11.8 11.3
106	REINO UNIDO	56.7	8870	1.7	11.2 6
112	ALEMANIA (FED)	60.9	12080	2.5	5.2 3
115	JAPON	121.5	12840	4.3	7.8 1.6
119	EE.UU.	241.6	17480	1.6	6.4 4.4
120	SUIZA	6.5	17680	1.4	5.3 4.2

EL BANCO MUNDIAL RECOPILA ESTADISTICAS ECONOMICAS DE CASI TODOS LOS PAISES DEL MUNDO. SU MAS RECIENTE WORLD DEVELOPMENT REPORT 1988 PUBLICA DATOS DE LOS 129 PAISES CON UNA POBLACION MAYOR DE UN MILLON DIVIDIENDO LOS PAISES EN CINCO GRUPOS Y ORDENANDOS, SEGUN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR PERSONA;

- 1- ECONOMIAS DE INGRESO BAJO (1-39)
- 2- ECONOMIAS DE INGRESO MEDIO (40-97)
- 3- EXPORTADORES DE PETROLEO CON INGRESOS ALTOS (98-101)
- 4- ECONOMIAS INDUSTRIALES DE MERCADO (102-120)
- 5- ECONOMIAS QUE NO REGISTRAN INFORMACION AL BANCO (121- 129)

CITAMOS ALGUNOS DATOS INTERESANTES DE LA PUBLICACION NOMBRADA

crecer en forma sostenida a niveles que permitan un mejoramiento real de las condiciones de vida de toda la población".

Un fundamento de las recomendaciones de ajuste estructural es el supuesto que existe un "óptimo" uso de los recursos nacionales (y sumando los extranjeros); que debido a la mala asignación de recursos el país no está logrando su situación óptima de producción; que algunas de las causas de la mala asignación se deben a decisiones inducidas por medidas de política económica. Además, se asevera que el alto nivel de protección otorgado por aranceles proteccionistas es una de las causas principales de la

mala asignación de recursos, y la consecuente economía "estructuralmente débil". Unido a la protección, otras políticas que distorsionan los precios internos contribuyen a la mala asignación de los escasos recursos nacionales. Por lo tanto, una política de reducción arancelaria, y la eliminación de controles y regulaciones en la producción y fijación de precios en todos los ámbitos de la economía también se recomienda, desde los precios de insumos y productos finales hasta la fijación del tipo de cambio de la moneda, y la intervención en los mercados de trabajo y capital.

Estas aseveraciones y las conclusiones de ellas derivadas pueden conducir a la conclusión simplista que toda intervención

CUADRO N° 2

EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES

1970- 1988

(millones de dólares)

	1970	1975	1980	1985	1986	1987/1	1987	1988/2 *
EXPORTACIONES TOTALES	231.2	493.3	1001.7	976	1085.6	1114.1	1121.4	1247.2
A- TRADICIONALES	169.9	326.3	571	596.3	703.7	644.9	678.4	712.2
B- NO TRADICIONALES	61.3	167	430.7	379.7	381.9	469.2	443	535
i) Agropecuarios	7.7	24	85.6	73.8				
Centroamérica	2.1	7.3	22.5	13.2				
Resto del Mundo	5.6	16.7	63.1	60.6				
ii) Industriales	53.6	143	345.1	305.9				
Centroamérica	44	99.9	247.8	130.4				
Resto del Mundo	9.6	43.1	97.3	175.5				

1/ Fuente para las cifras 1970-1985
Banco Central de Costa Rica

2/ Fuente para la cifras 1985-1988
Ministerio de Comercio Exterior

* Datos aproximados de MINEX

del Gobierno en la economía resulta en una mala asignación de recursos, y que la política ha de ser "inexistente" o pasiva para ser neutral. Como extensión, a veces se dice que si las acciones históricas de protección o subsidio han resultado en recursos mal asignados, entonces todo subsidio tendrá el mismo efecto. Concretamente, si el subsidio implícito en la política de sustitución de importaciones (alta protección arancelaria) debe ser evitada, reducida y eventualmente eliminada por razón de conducir a la mala asignación de los recursos nacionales, entonces todo tipo de subsidios deben ser también evitados, reducidos y eventualmente eliminados. En este contexto se suele aseverar que los incentivos (subsidios) a las exportaciones causarán una producción ineficiente, combinaciones de factores subóptimos, etc.

Esta aplicación extrema y simplista de los principios de la maximización de los recursos de la sociedad ignora que en la realidad no vivimos bajo condiciones de la competencia perfecta sin distorsiones (imperfecciones) de mercado. Por lo anterior, es particularmente relevante en el contexto de la discusión de las políticas de ajuste estructural tener muy presentes los análisis y recomendaciones para el logro de resultados (llamados subóptimos según la teoría económica pura) que son los "óptimos" cuando estamos en un sistema distorsionado, como en la realidad en todas las economías del mundo.

TEORIAS ECONOMICAS DEL BIENESTAR Y LA OPTIMIZACION

El marco conceptual para este análisis es la economía del bienestar y la teoría de optimización. Esta teoría dicta que el uso óptimo de los recursos de un país se logra en un sistema de pura competencia (completamente sin distorsiones), en el cual los precios relativos en la economía son las señales para dirigir el movimiento de los recursos, cuando las tasas marginales de sustitución entre insumos domésticos y extranjeros, y entre productos finales correspondientes son los mismos.

Afortunadamente, el estudio de la economía ha avanzado considerablemente más allá de los límites restrictivos del equilibrio perfecto en un sistema perfecto sin distorsiones. Mucho trabajo práctico y brillante ha sido realizado recientemente, desarrollando conceptos y confrontando datos de la vida real para postular modelos que se asemejan a la realidad de los países en desarrollo, caracterizados por niveles altos de distorsiones de todo tipo.

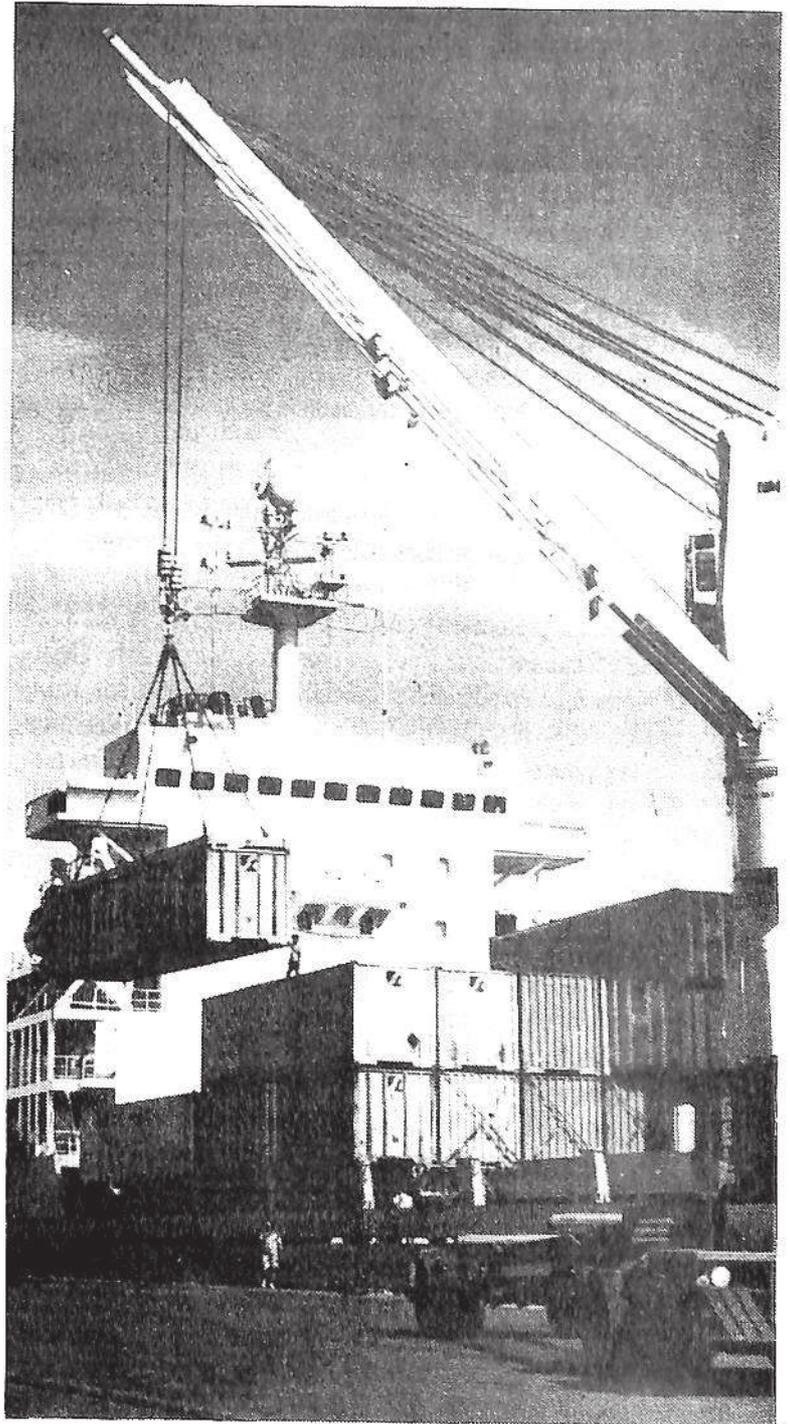
Concretamente, el trabajo sobre la optimización indica que en el contexto de imperfecciones endógenas, tales como imperfecciones "naturales" del mercado, que no son inducidas por acciones de política económica, existen medidas de política que pueden

“corregir” los efectos de estas imperfecciones de mercado, y lograr un resultado mejor (más cercano al “óptimo”) que si el sistema fuese dejado sin ninguna intervención de política. Similarmente para el caso de distorsiones creadas o inducidas por medidas de política económica, existe mucha investigación disponible que indica cómo deben usarse subsidios para lograr en el contexto de una economía con distorsiones, la asignación mejor posible de los recursos de la sociedad.

DISTORSIONES EN LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

La economía costarricense está severamente distorsionada. Las distorsiones existen en los precios relativos de los factores (componentes) de la producción que afectan el desarrollo relativo de los sectores de la economía así como del desarrollo relativo rural/urbano; están presentes en los precios de los productos finales, que afectan las decisiones de consumo y el bienestar general de los hogares; están presentes en el control monopólico de insumos estratégicos para la producción, como las comunicaciones, transporte, la banca, los servicios de salud, los seguros, y la energía que han resultado en ineficiencias y precios excesivos de estos bienes y servicios; y están presentes debido a cambios inducidos por la política económica en los precios de insumos y productos finales, evidenciado en forma dramática en los resultados de la protección arancelaria alta, pero también en las políticas de sustentación de precios de granos básicos, precios de otros bienes y servicios controlados, la política de salarios y empleo en el sector público (y menos en el privado) que afecta las condiciones de empleo en los sectores productivos; resumidamente, las distorsiones están presentes en prácticamente todos los aspectos y componentes de la vida económica del país.

Además de este estatus actual distorsionado, Costa Rica tiene una economía cuyo crecimiento en las últimas décadas se ha basado en gran parte en el crecimiento de un sector productivo protegido (subsidiado). Es decir, debido al crecimiento mayor en los sectores protegidos, cada vez la economía tiende a un grado mayor de dependencia sobre las protecciones (subsidios). Esto no se refiere únicamente al sector manufacturero de sustitución de importaciones, sino también a algunos sectores agrícolas. El hecho de que estos subsidios se han dado por motivos de crear una base industrial, o bien para proteger a la familia campesina de bajos ingresos, no significa que no son subsidios de la economía en general. La justificación de este modelo de desarrollo, especialmente en lo que se refiere al modelo de sustitución de importaciones, se encuentra en mucha literatura económica y política de los últimos 30 años, por ejemplo en los escritos del famoso economista Raúl Prebisch. Aquí no pretendemos calificar o juzgar este modelo de desarrollo, solamente citamos que la realidad en que vivimos es el producto de las políticas anteriores, y debemos partir de esta realidad en forma objetiva.



No podemos dejar de advertir que el hecho de haber un alto nivel de protección en el desarrollo de la manufactura y alguna agricultura en Costa Rica no necesariamente conduce a que ésta sea ineficiente, ni tampoco señala que por el hecho de tener la protección es un desarrollo que no aprovecha las ventajas comparativas del país. El recién publicado estudio de los economistas Jorge Corrales Quesada y Ricardo Monge González de ECONOFIN, Consultora Económica y Financiera, Políticas de Protección e Incentivos a la Manufactura, Agroindustria y Algunos Sectores

Agrícolas en Costa Rica, indica que no todas las actividades protegidas se desarrollan ineficientemente, y no todas presentan la asignación de recursos en áreas de poca rentabilidad social y baja ventaja comparativa. Véanse los resultados en los capítulos tercero, cuarto y quinto del libro citado.

Esta reciente investigación de ECONOFIN, así como estudios del Banco Mundial cuantifican algunas de las distorsiones en la economía, incluyendo los niveles de protección efectiva y subsidio efectivo. Esta materia, sumamente técnica, requiere de un análisis que va más allá de las pretensiones del presente escrito, no obstante es importante citar algunos de los resultados que estos autores y organismos han obtenido.

A continuación se cita textualmente el estudio de ECONOFIN, tomando parte del contenido de las páginas 227-234.

"6.1.2. La protección nominal a la totalidad de la actividad manufacturera se estimó, en promedio, en un 46%, observándose una dispersión significativa entre las diversas actividades de la manufactura. Por su parte, la protección nominal a la producción agropecuaria no tradicional ascendió, en promedio, a tan sólo una tercera parte de la otorgada a la manufactura (un 13%) pero, tal como para la manufactura, posee una significativa dispersión."

"6.1.3. Respecto a la protección nominal a las actividades tradicionales, es elevada tan sólo para el azúcar (un 39%) en tanto que para la carne es de un 3% y para el café y el banano, existe una desprotección (20% y 10%, respectivamente)."

"6.1.9. La protección efectiva de la producción manufacturera resulta, en promedio, de un 286%, la cual es sustancialmente mayor que la protección nominal de un 46%. Este resultado se debe a la gran diferencia que hay entre la protección al producto y la que se da a los insumos. Esto significa que, la combinación de los niveles de protección del bien final y a sus insumos, garantiza que el valor agregado generado bajo el sistema proteccionista, excede en un 286% al valor agregado que se lograría, si la producción se realizara bajo los cánones del comercio internacional."

"6.1.10. La protección efectiva a la producción agropecuaria no tradicional es significativamente inferior a la que se da a la manufactura (17% en comparación con un 286%). Para las actividades agrícolas tradicionales, la protección efectiva es negativa en tres de ellas (- 39% para el banano; - 64% para el café y - 19% para el azúcar) e ínfima para la carne (2%)."

"6.1.17. Al evaluar el subsidio efectivo según sea el destino de los productos, se obtuvo que, en el caso de la ma-

nufactura y en el de la producción agrícola no tradicional, éste es mayor que la protección efectiva cuando la producción se destina al mercado externo, en tanto que es menor que la protección efectiva cuando se vende en el mercado doméstico. El primer resultado se debe a que el sistema adicional de incentivos incluidos en el subsidio efectivo, se otorga únicamente a la producción exportable. El segundo resultado surge porque la producción al mercado doméstico es penalizada por los depósitos previos."

"6.1.18. El resultado anterior, para la producción manufacturera, sin embargo, no es suficiente para compensar el sesgo antiexportador, puesto que el subsidio efectivo a las exportaciones es de un 35%, en tanto que, para la producción al mercado doméstico, se eleva a un 500%."

"6.1.19. El sesgo antiexportador se cuantificó de dos maneras: una de ellas, basada en la comparación de la protección efectiva que se da para la producción dirigida al mercado doméstico con aquélla que se otorga a la exportación, indica que, para la actividad manufacturera, la protección que se brinda para el mercado interno es cuatro veces la que se garantiza para el mercado de exportación. La segunda, resultado de la comparación del subsidio efectivo para el mercado interno en comparación con el de exportación, muestra, para la actividad manufacturera, que el primero de estos mercados está protegido tres y media veces lo que está el externo. En síntesis en el sector manufacturero se presenta un evidente sesgo proteccionista contrario a las exportaciones."

"6.1.20. Tal como se señaló en los puntos 6.1.13 y 6.1.17 no existe sesgo contrario a las exportaciones en el caso de la producción agropecuaria no tradicional, en tanto que el sistema de incentivos adicional a los arancelarios, al CAT y a la exoneración de impuestos de importación de materias primas usadas en la producción de bienes exportables, más bien brinda un mayor nivel de protección a las exportaciones de este sector, en comparación con la otorgada para el mercado interno."

"6.1.23. Para el año 1986 se estimó que el tipo de cambio del colón con respecto al dólar estadounidense se encontraba sobrevalorado en, aproximadamente, un 16%. Esto es, por cada dólar que ingresaba al país vía exportaciones, se le pagaba al exportador un 16% menos que su verdadero valor, en tanto que el importador dejaba de pagar un porcentaje igual por cada dólar de importación."

"6.1.24. Debido al resultado indicado en el punto inmediato anterior, la protección nominal a los productos de la industria manufacturera se reduce de un 46% a un 26%. Por su parte,

para la actividad agropecuaria no tradicional, la sobrevaluación de la moneda prácticamente elimina el nivel de protección nominal de que disfrutaban, en promedio, las actividades de este sector, ya que disminuye de un 13% a un 3%. En lo que se refiere a los productos tradicionales, la protección nominal, en términos netos al tomar en cuenta la sobrevaloración del colón, es positiva sólo para el azúcar (20%)."

"6.1.25. La protección nominal neta de los bienes industriales, según el mercado al cual se destina la producción, es positiva para el doméstico (37%) y negativa para la exportación (-6% de desprotección). Esto es, la sobrevaloración de la moneda nacional más que compensa la protección dada por el CAT a la exportación de estos productos."

"6.1.26. Para la producción agrícola no tradicional, la protección nominal neta, tanto para el mercado doméstico como para la exportación, es negativa, lo cual indica que esta actividad se encuentra desprotegida, en términos nominales, debido a la sobrevaluación del colón."

"6.1.29. Más de un 85% de las subramas evaluadas en la economía costarricense en 1986, están efectivamente protegidas por el sistema de incentivos y subsidios analizado. Este porcentaje disminuye a un 72% cuando se considera el grado de sobrevaluación de la moneda nacional. Para las exportaciones, el porcentaje de subramas que están protegidas en términos efectivos netos es de un 63%, lo cual indica que, durante 1986, aproximadamente poco menos de la mitad de las actividades exportadoras estuvieron desprotegidas en términos netos."

"6.1.30. De acuerdo con el costo doméstico de los recursos, se obtuvo, para la totalidad de la industria manufacturera, que, en su conjunto, existe una ineficiencia global en la asignación de recursos en este sector. Sin embargo, hay una muy elevada dispersión en los resultados a nivel de actividades, lo cual indica que, si bien hay unas ineficientes, con otras sucede todo lo contrario."

"6.1.31. El fenómeno indicado en el punto 6.1.30 también se observa con la producción agropecuaria no tradicional, no así para los productos agrícolas tradicionales, en donde, para todo ellos, se observa una relativamente eficiente asignación de recursos."

"6.1.32. Se encontró en muchas actividades que su rentabilidad social es inferior a su rentabilidad privada o financiera. Ello permite afirmar que la prosecución de políticas comerciales por parte del Estado, esto es, subsidios, estímulos, proteccionismo escalonado, han permitido la operación de activi-

dades ineficientes a la par de otras eficientes, dando como resultado, una mala asignación de recursos en la economía, vista ella como un todo.

"6.1.33. Un análisis a nivel de actividades (subramas) de las posibles ventajas comparativas en 1986, señala que, aproximadamente el 50% de ellas presentan ventaja comparativa (medida ésta con base en el costo doméstico de los recursos), lo cual permite cuestionar el mito de que, en la economía costarricense, no hay un significativo número de actividades que posean ventajas relativas.

"6.1.34. Según un ordenamiento comparativo de las diferentes actividades, de acuerdo con los valores de sus indicadores de incentivos y ventajas comparativas, es factible, concluir que algunas empresas cuya rentabilidad social es relativamente alta, a la vez que presentan mayores ventajas comparativas, resultan ser las menos protegidas por el sistema (ejemplo, el café y el banano). Adicionalmente se detectó que muchas empresas ineficientes obtienen altos subsidios y protección, los cuales les permiten sobrevivir económicamente".

Las distorsiones en las rentabilidades relativas han sido concienzudamente documentadas por Corrales y Monge. Pero además es importante citar otros trabajos menos ambiciosos que han intentado aislar y cuantificar algunos de los componentes del sesgo antiexportador. En un estudio del Ministerio de Economía, Industria y Comercio en 1988 se analizaron los precios de algunos servicios públicos estratégicos para la producción, como la energía, el servicio portuario, las comunicaciones telefónicas, etc., llegando a la conclusión que únicamente en estos renglones había un "sesgo antiexportador" cercano al 8 por ciento.

Uno de los precios claves en la economía es el precio de la moneda, o tipo de cambio. Estudios del Banco Mundial y numerosos trabajos más han documentado el sesgo antiexportador en el tipo de cambio. Este precio es de tanta importancia para el sesgo antiexportador, que citamos y resumimos a continuación algunas de las conclusiones del antes mencionado trabajo de Monge y Corrales (obra citada de ECONOFIN, páginas 38-39).

"La característica más sobresaliente del régimen de fijación del tipo de cambio en Costa Rica, para 1986, es la aplicación del sistema denominado de minidevaluaciones, el cual se fundamenta, principalmente, en la teoría de la paridad del poder adquisitivo de la divisa (tipo de cambio real), por la cual una cierta cantidad de dinero deberá comprar el mismo conjunto representativo de bienes de diferentes países, a un cierto tipo de cambio entre las monedas de esos países... No obstante, en la práctica del Banco Central la fijación del tipo de cambio no se ha determinado prosiguiendo únicamente

este factor, sino que también han interferido otros elementos en su determinación... De conformidad con los resultados del estudio el grado de sobrevaluación del colón con respecto al dólar de los Estados Unidos de América, es de un 16% en 1986.

"La sobrevaluación de la moneda nacional, por una parte, da origen a una reducción de la protección de las industrias sustitutivas de importaciones respecto a la competencia externa, debido al abastecimiento artificial de las importaciones a que da lugar y, por la otra, constituye un impuesto implícito sobre el valor de las exportaciones, pues al liquidarse el valor de éstas, el exportador recibe menos colones que los que percibiría en condiciones en las cuales rige un tipo de cambio de mercado libremente determinado".

Igualmente, estudios del Banco Mundial dicen que desde 1974 hasta finales de 1980 la tasa de cambio nominal frente al dólar de E.U. no varió mientras que la tasa de inflación mayor de Costa Rica hizo que la competitividad de sus exportaciones gradualmente se fuera erosionando. Entre 1980 y principios de 1982 la moneda fue devaluada en aproximadamente 400 por ciento, recuperándose y lográndose una apreciación real de la moneda, que no obstante perdió rápidamente debido a políticas de demanda expansionistas que resultan en altas tasas de inflación. Los ajustes en la moneda fueron inferiores a las tasas relativas de inflación, de manera que para finales de 1982 nuevamente la tasa real de intercambio era inferior de la registrada en 1973 antes del inicio de la crisis mundial del petróleo. Entre 1982 y 1984 la tasa real de cambio se mantuvo bastante estable, y entre 1984 y 1985 mostró una recuperación real, debido a los esfuerzos de la política monetaria. Sigue afirmando el Banco Mundial que no obstante estos esfuerzos en 1986 se ha estimado una sobrevaluación del 16 por ciento.

Desde 1986 hasta el presente la tasa de devaluación anual ha sido inferior a la tasa de inflación relativa (entre Costa Rica y los Estados Unidos), pese a los esfuerzos del Banco Central y sus minidevaluaciones. Por lo tanto, podemos concluir que actualmente la sobrevaluación de la moneda es por lo menos del 16 por ciento, lo que constituye un renglón significativo del sesgo antiexportador.

LA POLITICA DE EXPORTACIONES EN EL CONTEXTO DE LAS DISTORSIONES

Dado el estado actual distorsionado de la economía, y basado en los conceptos económicos del bienestar y la teoría de optimización como marco general, el análisis de la política de exportaciones para un sano desarrollo es bastante sencillo.

En vista de la existencia de la protección y subsidio a la producción doméstica y los demás factores de distorsión que generan el sesgo antiexportador, la recomendación elemental para promover las exportaciones es reducir este sesgo, reduciendo la protección efectiva del arancel, reduciendo el subsidio que reciben algunas actividades agrícolas por políticas de precios, equiparando los precios de los servicios públicos a niveles eficientes y eliminando otras distorsiones como en la tasa de cambio de la moneda sobrevaluada.

Actualmente, dadas estas distorsiones, el dueño de los recursos nacionales, si actúa racionalmente, va a dirigir sus recursos hacia la producción de bienes y servicios que se benefician de estas políticas distorsionantes; y el "buen empresario", como lo designa el trabajo de ECONOFIN, actuaría irracionalmente si no aprovechara los subsidios y la protección.

La recomendación de segundo orden sería subsidiar las exportaciones suficientemente para compensar el sesgo antiexportador y que las tasas marginales de intercambio entre las actividades protegidas y/o subsidiadas y las nuevas exportaciones fuesen iguales.

Algunos proponentes de reformar la economía eliminando la protección y los subsidios objetarán este uso de subsidios para las exportaciones, argumentando que si estamos condenando los resultados distorsionados de la política del arancel proteccionista y algunos subsidios agrícolas, no deberíamos caer en la misma trampa y aplicarle a las exportaciones subsidios que, supuestamente, tendrían el mismo resultado de mal asignar los recursos de la economía, al igual que lo hizo la política de protección a la manufactura. Sin embargo, esta sería una respuesta superficial y equivocada (y un tanto prejuiciada) al uso de subsidios como política económica. El concepto clave en el uso de subsidios es cómo se utilizan en términos relativos para dirigir la asignación de los recursos de la sociedad de tal manera que se obtenga el mayor nivel posible de bienestar para la sociedad como un todo.

Evidentemente, el resultado óptimo sería tener un sistema libre de distorsiones. Pero en presencia de las distorsiones y **HASTA TANTO NO DESAPAREZCAN**, entonces es mejor subsidiar las exportaciones que no hacer nada.

EL mismo Banco Mundial indica en recientes estudios que una serie de impedimentos ha dificultado el desarrollo de un sector exportador viable en Costa Rica, particularmente con respecto a las exportaciones no tradicionales fuera del Mercado Común Centroamericano. Estos impedimentos, dice el Banco, han incluido un sesgo en contra de las exportaciones en las políticas industrial y comercial, en el manejo del tipo de cambio, en los problemas institucionales de coordinación entre las varias entidades de promo-

ción de exportaciones, en los problemas de la administración de los incentivos claves a la exportación, en falta de destrezas en ciertas áreas críticas de la producción, y en deficiencias de infraestructura para la comercialización de las exportaciones. Pese a recientes cambios y reformas de política, la estructura de los incentivos en Costa Rica continúa teniendo un severo sesgo en contra de las actividades exportadoras (tomado de un informe de 1987).

DEFINICIONES Y TIPOLOGIA DE LOS INCENTIVOS

La temática de los incentivos utiliza un vocabulario que se presta a interpretaciones erróneas. En Costa Rica utilizamos la palabra "incentivos" para calificar a todos los instrumentos de la política económica tendientes a promover la actividad exportadora. En los organismos internacionales como el GATT y la UNCTAD se utiliza la palabra "subsidijs" para significar lo que nosotros llamamos "incentivos".

Nosotros popularmente le asignamos otro significado a "subsidijs", que tiene una connotación de regalía, e inclusive que debe ser merecido por alguien que realmente evidencia una gran necesidad, como podría ser un subsidio de asignaciones familiares a familias de bajos recursos. En el lenguaje del empresario, el uso de la palabra "subsidio" se asemeja al uso popular, teniendo una connotación de algo que se hace para lograr algún objetivo "antieconómico", que no contribuye ni a la eficiencia ni a la rentabilidad general de la actividad.

El concepto de un "subsidio" en la economía es totalmente contrario a este uso popular. Los subsidijs porque hay distorsiones (imperfecciones) en el sistema que impiden que se logren los niveles óptimos de producción y bienestar. Se recomienda un subsidio como medida correcta para compensar las distorsiones y así lograr que el sistema produzca en un punto óptimo de sus posibilidades, maximizando así el bienestar.

¿No sería mejor eliminar las distorsiones y así eliminar la necesidad del uso de subsidijs? Efectivamente. Si se pudiesen eliminar las distorsiones, ésta sería la medida preferida; pero si esto no es posible, entonces se recomienda el uso de subsidijs en forma compensatoria. Esta aplicación de subsidijs no es para favorecer al que los recibe, sino que es para que toda la sociedad haga un mejor uso de sus recursos. En otras palabras, antes del subsidio la sociedad tiene un nivel inferior de bienestar que después del subsidio. Este uso de subsidijs se basa en el hecho que las distorsiones en el sistema están impidiendo un aprovechamiento máximo de los recursos de la sociedad, y por lo tanto las distorsiones deben ser compensadas o neutralizadas con los subsidijs.

Otra tipo de incentivos se da coyunturalmente cuando se con-

sidera que existe un problema temporal de aprendizaje que hace menos eficiente y menos rentable, o más riesgoso para el actor privado, el inicio de la actividad. Este es el clásico argumento de la "industria naciente", que recibe subsidijs mientras la actividad se lanza y vence los problemas inherentes a su "infancia". Este uso de incentivos no es un tipo de premio, porque se supone que en la etapa de aprendizaje la actividad no está disfrutando en forma "extra" del incentivo, sino que éste apenas le está compensando por sus esfuerzos, riesgos y costos adicionales inherentes a esta etapa de aprendizaje.

El supuesto que fundamenta el uso de incentivos para lanzar una "industria naciente" es que el beneficio para la sociedad es mayor que el beneficio privado en la etapa de aprendizaje. En otras palabras, para la sociedad es bueno que la actividad nueva se desarrolle, pero los costos extraordinarios en la etapa de lanzamiento y consolidación son de tal magnitud que al actor privado no le benefician. Por lo tanto la sociedad otorga un subsidio a la actividad (hace una transferencia de un sector a otro), generalmente a través de impuestos para compensar al actor privado e inducirlo así a desarrollar esta actividad naciente que la sociedad estima será de su mayor beneficio una vez que esté establecida.

Frecuentemente escuchamos que los incentivos a la exportación de productos no tradicionales se justifican como subsidijs a la "industria naciente". En parte este argumento es válido. Efectivamente la producción para la exportación requiere desarrollar nuevas destrezas que no se están aplicando en forma generalizada en la economía, requiere invertir sumas y esfuerzo empresarial especial en la identificación y consecución de nuevos mercados, etc. Podrían haber incentivos especiales para impulsar este logro, como efectivamente fue concebido el Certificado de Incremento a las Exportaciones (CIEX). Este fue un instrumento típicamente ideado para inducir a la expansión, y compensar el esfuerzo y costo extraordinario de aumentar las exportaciones. El CIEX se daba por una sola vez, suponiendo que una vez logrado el aumento en las exportaciones ya se había generado por la empresa y compensado a través del CIEX este esfuerzo y costo especial.

No obstante en Costa Rica los incentivos a las exportaciones no se amparan al argumento de "industria naciente" (salvo los CIEX) aunque sí están cumpliendo un papel de impulsar una nueva actividad. Están compensando a la actividad exportadora por las distorsiones en la economía que desincentiva esta producción, por lo tanto los incentivos en Costa Rica son de tipo compensatorio.

Un "incentivo neto" es aquel que realmente "premia" al que lo recibe, para inducirlo a dedicar más recursos o más tiempo o más esfuerzo de lo "normal" (sin el premio) a la actividad.

RENTABILIDAD SOCIAL Y RENTABILIDAD PRIVADA

Para entender cómo funcionan los incentivos para lograr que la sociedad dedique sus recursos a determinada actividad y logre un bienestar óptimo, es necesario distinguir entre la rentabilidad privada y la rentabilidad social de una determinada actividad económica; o en otras palabras, entre la rentabilidad para la empresa individual y la rentabilidad para la sociedad.

La motivación para producir en una economía de libre empresa está dada por la rentabilidad privada del actor privado. El empresario evalúa sus opciones (obviamente limitado o condicionado por sus dotaciones y acceso a recursos tanto humanos como financieros, tecnológicos y económicos). Con base en su evaluación de la rentabilidad en distintas opciones a su alcance, escoge aquella actividad donde percibe que logrará la más alta rentabilidad para él. Los defensores del sistema de libre empresa sostienen que este sistema de libre escogencia, y decisiones basadas en la rentabilidad privada del empresario, conduce al uso óptimo de los recursos de la sociedad.

Esto sería cierto si los precios que usa el empresario realmente reflejaran el costo de oportunidad de los factores de la producción. La teoría económica de sistema de mercado y libre empresa está repleta de investigaciones que indican que la sociedad alcanzará su óptimo uso de su dotación de recursos bajo la selección y el criterio de actores privados siempre y cuando la rentabilidad privada sea igual a la rentabilidad social.

En el caso de las exportaciones no tradicionales, dicho en forma simple éstas conllevan más beneficios para la sociedad de los que otorgan al empresario privado. La rentabilidad de las exportaciones sin los incentivos no es tan alta para el empresario como lo es invertir sus recursos en otra opciones, entre ellas la compra de títulos valores del Sector Público. Pero para la sociedad la rentabilidad de la actividad exportadora es alta, por la generación de demanda, por la generación neta de divisas y por aprovechar las ventajas comparativas nacionales, como país pequeño con dotaciones ricas de recursos agrícolas y humanos. La diferencia entre la rentabilidad social y la rentabilidad privada está causada por las distorsiones en la economía y es por las distorsiones que la actividad exportadora no logra los niveles de producción que serían óptimos para la sociedad. La razón de ser de los incentivos (subsidios) en este contexto económico es hacer una transferencia de recursos hacia la actividad exportadora, para equiparar la rentabilidad relativa del empresario entre la actividad exportadora y otras opciones donde la rentabilidad privada actualmente es mayor (precisamente por motivo de las distorsiones).

En concepto general, el nivel necesario y suficiente que tiene que tener esta transferencia o subsidio es aquel que equipare exactamente para el empresario la rentabilidad en la actividad exportadora y sus otras opciones productivas o de inversión. También se incluiría en el concepto de rentabilidad relativa factores como el riesgo de la inversión. Este nivel de subsidios bien podría ser inferior al beneficio que lograría la sociedad de las exportaciones. En otras palabras la rentabilidad para la sociedad podría ser



mucho más alta que la rentabilidad privada, aun sumando el costo del subsidio.

Las rentabilidades relativas tampoco tienen que equipararse exactamente, si hay otros factores que inciden en la decisión de inversión, como son altos riesgos de la inversión, o pérdida de oportunidades. Por ejemplo, en la actividad manufacturera se ven exportaciones de productos que tienen una protección doméstica muy alta, y donde obviamente el nivel de los incentivos no está equiparando la rentabilidad entre la producción para el mercado doméstico y las exportaciones de ese mismo bien. Sin embargo, al agotarse las posibilidades de venta en el mercado doméstico y/o centroamericano, y teniendo capacidad instalada, se destina una parte de la producción para la exportación, aún siendo menos rentable que la producción doméstica. Este resultado parece darse en las exportaciones de manufacturas, que se están exportando pese a que las cifras muestran una rentabilidad dramáticamente mayor para el mercado local. Obsérvese que este es un resultado coyuntural, que no implica que una vez agotadas las posibilidades de explotar la capacidad instalada, el empresario escogerá ampliar su capacidad de producción para la exportación de estas manufacturas por sobre otras opciones, como la compra de títulos valores del Sector Público.

COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL Y VENTAJA COMPARATIVA

El sesgo antiexportador no es el mismo concepto que la falta de competitividad internacional. En algunas actividades Costa Rica puede ser competitiva, internacionalmente pese al sesgo antiexportador. Cuando se habla de la competitividad internacional, se trata de los precios relativos de los factores de la producción entre la economía doméstica y el resto del mundo. En el caso de algunos insumos, los precios domésticos podrían ser menores a los precios "mundiales", y en otros casos podrían ser mayores. Por ejemplo los sueldos de operarios industriales podrían ser menores en Costa Rica que en Korea, pero mayores que en Haití (obviamente el concepto relevante es la productividad del trabajo, o el costo por unidad de trabajo). Pero los costos administrativos podrían ser mayores o los costos de embarque o del transporte, etc.

El efecto agregado de los precios relativos entre los precios domésticos y los internacionales es lo que determinará la competitividad internacional, en igualdad de condiciones de calidad, y efectivamente éste es el grupo relevante de precios que es considerado por el inversionista privado cuando decide sobre la inversión en Costa Rica. El hecho que algunas actividades de producción en Costa Rica son internacionalmente competitivas se evidencia por la inversión extranjera en el país en algunas áreas en que hay ninguna o poca inversión nacional. El inversionista nacional está más influenciado en sus decisiones por las opciones relativas del mer-

cado doméstico, mientras que el inversionista internacional se interesa más por la competitividad internacional. El papel de los incentivos debe estudiarse desde la perspectiva de la decisión tanto del inversionista extranjero como para la orientación de los recursos costarricenses.

A veces se argumenta que la necesidad del incentivo estriba en que el empresario exportador es ineficiente; también se asevera que con el incentivo el exportador logrará utilidades adicionales equivalentes al incentivo, dando a entender que es una suma que para el empresario será un superávit. Pero hemos demostrado que la necesidad del incentivo está dado por los problemas generales de la economía distorsionada, y que el ingreso por concepto de los incentivos no es una "extra", sino que compensa el "sobreprecio" pagado a causa de las distorsiones.

RESUMEN: INCENTIVOS A LA EXPORTACION Y EL SESGO ANTIEXPORTADOR

Resumidamente, los incentivos a la exportación son necesarios en una economía distorsionada para lograr equiparar la rentabilidad de la actividad exportadora con otras actividades nacionales y extranjeras, así como otras opciones de inversión. Sin la equiparación vía los incentivos, la actividad exportadora estará en desventaja con otras opciones, y por lo tanto el nivel de inversión y producción en ella será subóptimo (menos al óptimo para la economía si no estuviéramos en presencia de las distorsiones).

Los incentivos no son premios otorgados al empresario por el Gobierno, que pueden ser dados o quitados sin consecuencias para la economía. Son una respuesta de política económica necesaria para encarar las condiciones reales en la economía en un determinado momento. Los incentivos existen porque existen las distorsiones.

Algunas distorsiones son el resultado de meritorios intentos de lograr objetivos "no económicos" tales como el desarrollo de determinada región o la creación de una base industrial. Por ejemplo, el valor del servicio portuario en Costa Rica está distorsionado con el afán de suministrarle recursos de desarrollo a la Vertiente Atlántica. Cualesquiera que sean los motivos, el punto de partida relevante en el análisis de los incentivos es que las distorsiones existen. Mientras que se debe adoptar una metodología de política integrada para lograr maximizar el bienestar nacional, este logro no será adelantado simplemente anunciando que la mejor política sería la eliminación de las distorsiones. Ciertamente, algunos cambios de política diseñados para reducir distorsiones podrían no lograr su propósito; y otros podrían tener efectos en la dirección correcta pero con una magnitud que no es relevante para la toma de decisiones en la asignación de los recursos escasos de la economía.

Las distorsiones de la economía costarricense recientemente han sido calificadas como contribuyentes al "sesgo antiexportador" de la economía. Lo que esto significa es que los precios relativos de los insumos y bienes finales y los niveles relativos de rentabilidad no son conducentes a la exportación.

Las distorsiones tiene orígenes diversos. Algunos de los más importantes se enumeran a continuación: 1. el precio de la moneda (tipo de cambio); 2. los niveles de protección efectiva en la industria y la agricultura, por la protección arancelaria, subsidios vía fijación de precios, etc.; 3. los precios de bienes y servicios distorsionados por el monopolio del Estado; 4. el costo del dinero, distorsionado por políticas monetarias del Gobierno tendientes a recaudar dinero para el gasto público.

No hay un culpable absoluto de las distorsiones, aunque una gran parte de ellas se derivan del cúmulo de medidas de política económica aplicadas a través de varias décadas para lograr el desarrollo del país. Esta herencia no es creada en particular por nadie, y especialmente no es creada por el empresario. El empresario vive y produce en este contexto económico, y si no existiesen las distorsiones, entonces no habría necesidad de subsidiar o incentivar para compensar sus efectos antieconómicos.

COSTO DE LOS INCENTIVOS A LA EXPORTACION

Los costos de los incentivos fiscales, tales como las exoneraciones de impuestos y los Certificados de Abono Tributario (CATS) son fácilmente cuantificados. El Gobierno Central requiere reducir su nivel de gasto para cumplir con los postulados del Programa de Ajuste Estructural, y en el contexto de altas tasas de inflación se siente una presión fiscal de insuficiencia de recursos y hay una tendencia de resentir el monto de los incentivos fiscales, particularmente de los CATS. Si estas presiones se suman a niveles crecientes de CATS, es de esperar que haya una preocupación especial en cómo se podrá mantener el nivel de servicios del Gobierno y también costear los CATS. Esta interpretación alarmista de la situación fiscal es el resultado de una evaluación de la actividad exportadora y la generación de los CATS fuera de su contexto económico general.

Los CATS se pagan ex post, después que la empresa ha generado un valor exportado y después que se han recibido las divisas correspondientes en el Banco Central. Es decir, cada vez que se pagan CATS, antes han ingresado divisas nuevas producto de la ampliación de la oferta costarricense exportada.

La producción que hace posible la exportación demanda insumos nacionales e importados, genera empleo, demanda servicios privados y públicos y en general crea riqueza que sigue circulando en la economía. Mucha de esta demanda y riqueza es tasa-

ble; en otras palabras, genera a su vez ingresos fiscales. En un primer intento de estimulación de los ingresos fiscales que genera una empresa exportadora, producto de la actividad económica taxable, se determinó que para una típica actividad agroindustrial, el monto de los ingresos netos fiscales generados por la propia empresa era aproximadamente igual al valor presente de los CATS que recibía dicha empresa. En este ejercicio, no se incluyeron los ingresos fiscales por concepto del impuesto sobre la renta que pagarían diversas personas y empresas vinculadas a la actividad exportadora; tampoco se incluyeron los efectos dinámicos de la exportación (el multiplicador que se aplicaría a la demanda generada por la empresa).

Además, en la estimación de los ingresos netos fiscales se separó y se diferenció el ingreso por concepto de uso de los servicios públicos, de tal manera que al crecer las exportaciones de esta empresa (o generalizando, de todo el sector exportador que recibe CATS), estarían creciendo también los ingresos por servicios públicos para sufragar el concomitante aumento en el gasto de la producción de los mismos (energía, telecomunicaciones, puertos, seguridad social, etc). El meollo del argumento es que el crecimiento en el monto requerido de CATS será acompañado del crecimiento en los ingresos fiscales necesarios para pagar los CATS, así como en otros ingresos al sector público necesarios para pagar el aumento en estos servicios que demandará la economía. Para una explicación más detallada, véase el Anexo N° 4.

COSTOS Y BENEFICIOS

No obstante la importancia de este argumento en relación a la forma de costear los CATS y el aumento automático de los ingresos fiscales provenientes del aumento de las exportaciones, el tema del supuesto sacrificio fiscal ocasionado por los CATS señala una temática de más importancia para la economía nacional, y que ilustra el peligro de pensar en forma limitada sobre una situación de repercusiones globales más extensas.

Supóngase una empresa que tiene ventas anuales de \$230.000.00, que importa hornos tipo microonda valorados en \$100.000 CIF, que pagan impuestos totales equivalentes a \$100.000.00. Por lo tanto esta empresa demanda \$100.000.00. La empresa crea un valor agregado nacional de \$30.000.00, entre sus costos de venta y la utilidad. Tiene tres empleados en el despacho y venta de la mercadería, y requiere la inversión de \$150.000.00 entre capital fijo y de trabajo.

En contraste, supóngase otra empresa que exporta chayotes producidos y empacados en una zona rural, con ventas anuales de \$230.000.00. Recibe un valor presente de \$27.600.00 en CATS. Requiere insumos importados por \$30.000. Genera un valor agregado nacional de \$170.000.00 y \$230.000.00 anuales en

CUADRO Nº 3

COMPARACION DE DOS MODELOS DE EMPRESA EN SU APOORTE FISCAL DIRECTO Y APOORTE ECONOMICO NACIONAL (CIFRAS EN E.U.\$)

	<i>Importadora Hornos Microonda</i>	<i>Exportadora Chayotes</i>
Ventas Anuales	230.000	230.000
Inversiones fijas y circulantes	150.000	150.000
Importaciones	100.000	30.000
Exportaciones	-	230.000
Generación Neta de Divisas	(100.000)	200.000
Impuestos Directos pagados al Fisco	100.000	-
CATS	-	27.600
Valor Agregado Nacional	30.000	170.000
Empleos	3	20

divisas. Tiene 20 empleados directos en la producción y empaque de los chayotes, e inversiones fijas y circulantes de \$150.000.00.

Comparando las dos empresas, observamos que la primera genera ingresos directos fiscales de \$100.000.00 mientras que la segunda no genera ingresos fiscales directos, y recibe CATS por \$27.500.00 ¿Sería correcto basado en esta diferencia del aporte directo fiscal, sostener que el aporte a la sociedad de la segunda empresa es menor al de la primera? La segunda empresa se justifica aún recibiendo los CATS sólo al suponer que el valor agregado nacional va a circular y que las divisas generadas van a contribuir al equilibrio en la balanza de pagos para poder importar los insumos necesarios para los chayotes, y también para los hornos microondas. Véase el Cuadro Nº 3.

Evidentemente ambas actividades crean bienestar para el país, no obstante la demanda que genera la segunda empresa, y el encadenamiento implícito en el uso de \$170.000.00 en insumos nacionales, hacen que la segunda empresa tenga un impacto mayor sobre el desarrollo nacional que la primera empresa.

Los críticos de los CATS dirán que está muy bien que la empresa de chayotes tenga tanto aporte al país, pero que igual lo tendría si no le dieran los CATS. Aquí se supondría que sin los CATS igualmente produciría y exportaría chayotes. Pero, ya hemos indicado que no es así. Sin los CATS, al empresario "no le sirve" producir chayotes, debido a que las distorsiones y sobreprecios en la economía hacen menos rentable para él los chayotes que otras

opciones (como convertirse en importador de hornos de microondas o comprar certificados de depósito del Sector Público). Así cerramos el círculo del argumento: los CATS son una transferencia que se hace a través del Fisco. La sociedad paga impuestos (cuando compra hornos microondas) y de esos impuestos se devuelve una parte a la empresa exportadora. ¿Por qué? Porque la empresa exportadora sufre las consecuencias de las distorsiones económicas y sin la transferencia de los incentivos no es rentable exportar chayotes. Por otro lado, la exportación de chayotes es altamente rentable para la sociedad, así que el darle los incentivos a la empresa exportadora le induce a producir lo que es óptimo para la sociedad como un todo.

Resumiendo, cualquier incentivo implica una transferencia de recursos dentro de la sociedad. La transferencia se hace porque se supone que conduce a un beneficio para la sociedad como un todo. El estudio de los costos fiscales de los incentivos no está completo sin el estudio de los beneficios resultado de la política de incentivos. Efectivamente en el caso de los incentivos a las exportaciones no tradicionales, éstas generan beneficios para el país que sobrepasan el costo de transferencia implícito en los CATS y demás incentivos fiscales.

Miremos un ejemplo simulado del efecto agregado, imaginando cuál sería la situación del país si en los próximos cinco años no tuviéramos ningún crecimiento de las exportaciones no tradicionales en el rubro que recibe CATS y se mantuvieran las tasas de crecimiento de los demás sectores aproximadamente como se mostraron en 1988. Además de la tasa de crecimiento del sector en sí, suponemos una generación de demanda promedio por la actividad exportadora no tradicional de un 60 por ciento. El Cuadro Nº 4 presenta las cifras de esta simulación.

El Producto Interno Bruto creció a una tasa real aproximada del 2,5 por ciento en 1988, no obstante aproximadamente 0,5 por ciento de este total se debió al crecimiento de las exportaciones no tradicionales que reciben CATS. Suponiendo que este crecimiento fuera de cero, entonces la tasa de crecimiento del PIB (sin un crecimiento de las exportaciones no tradicionales que reciben CATS) sería del 2,0 por ciento anual. Esta es la cifra que utilizamos para proyectar el movimiento del PIB, llegando al año 1993 a un monto de EU\$4.748 millones.

Las exportaciones no tradicionales que reciben CATS crecieron en 1988 a una tasa aproximada del 20 por ciento. Usamos esta tasa para proyectar este rubro, que llega a EU\$871 millones en 1993. El Cuadro Nº 4 también presenta el monto proyectado correspondiente a los CATS y a la demanda estimada generada por las exportaciones no tradicionales que reciben CATS.

Observamos que en 1988, el monto de las exportaciones no

tradicionales que reciben CATS significó aproximadamente el 8,1 por ciento del PIB. Según la simulación del Cuadro N° 4, en 1993 las exportaciones no tradicionales que reciben CATS serían iguales al 18,3 por ciento del PIB. *Este es el cambio estructural.*

Esta simple ilustración permite entender que además que el costo fiscal de los CATS está más que compensado por el mismo ingreso fiscal que generan las exportaciones indirectamente, existen otros beneficios para la sociedad. En el tanto que las exportaciones incentivadas reemplazan a otras actividades económicas con menos ventajas comparativas, o que reciben más protección o subsidio, entonces la sociedad también se estará beneficiando con este traslado de recursos.

Son de una magnitud importante, aunque sumamente difícil de cuantificar, los beneficios para la sociedad de un desarrollo basado en las exportaciones no tradicionales. Actualmente, con el nivel vigente de incentivos, el subsidio efectivo a las exportaciones no tradicionales es menor de cero, con CATS de valor presente entre 11-15 (valor nominal de 15- 20), y el efecto negativo de la moneda sobrevaluada en por lo menos un 16%. En términos del beneficio para la sociedad, el crecimiento basado en un sector con este nivel negativo de subsidio se contrasta dramáticamente con el crecimiento de las últimas décadas, basada en la protección arancelaria de las magnitudes ya comentada.

Según las cifras de los estudios de ECONOFIN, la única mejor opción para la sociedad sería un crecimiento basado en banana y café, que tienen subsidios efectivos y protecciones efectivas negativas aún mayores y rentabilidades sociales superiores a su rentabilidad privada (por el efecto de los impuestos a su exportación, principalmente). No obstante, estos productos tienen limitaciones exógenas para su crecimiento; y además en el caso del café

existen importantes fluctuaciones de precio que crean una inestabilidad a los ingresos nacionales. Las limitaciones exógenas a su expansión y esta inestabilidad de ingresos determinan que el crecimiento debe sustentarse en otras ramas de la exportación, sin que por esto no se le reconozca la enorme importancia en la economía y en la sociedad que tiene el café y el banano.

¿Bajo qué condiciones se puede afirmar, sin duda de equivocarse, que habrá un mayor beneficio que costo al utilizar incentivos para "subsidiar" las exportaciones? Cuando la alternativa de la producción subsidiada es el desempleo o el subempleo, o el estancamiento económico, o CUANDO LA PRODUCCION SE DARIA EN ACTIVIDADES CON MENOS RENTABILIDAD SOCIAL QUE LA EXPORTACION.

INCENTIVOS: SOLO UNA PARTE DE LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA EXPORTAR

Los incentivos fiscales son solamente una parte de las condiciones necesarias para lograr exportaciones de productos no tradicionales. La experiencia en Costa Rica en los últimos quince años indica que el aumento en la producción de un sector sobre otro es el resultado de muchos factores integrados e interrelacionados. El paquete de incentivos de la Ley N° 5162, muy similar a los incentivos del Contrato de Exportaciones aprobado en 1984, tuvo resultados modestos en el monto de exportaciones en los años 70 y principios de 80, y resultados mayores después de la crisis del Mercado Común Centroamericano y del inicio de la política de estabilización. ¿Por qué?

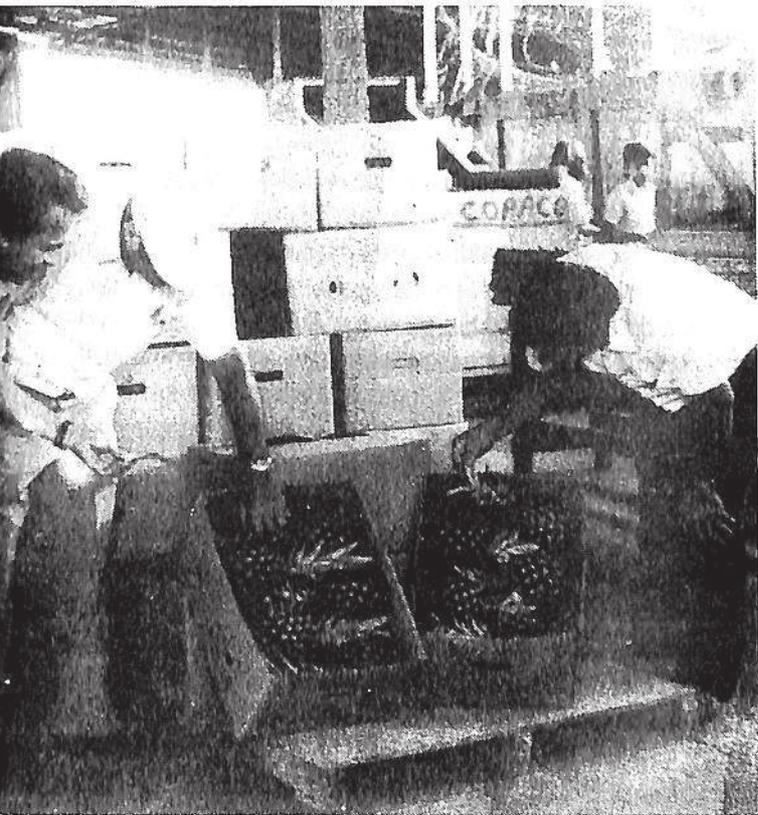
Los incentivos fiscales en su mayoría fueron creados desde el año 1976, con la Ley N° 5162, "Ley de Fomento a las Exportaciones", documento visionario que concibió no sólo los incentivos

CUADRO N° 4

SIMULACION DEL CRECIMIENTO DEL PIB Y LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES QUE RECIBEN CATS

(millones de dólares)

	1988	1989	1990	1991	1992
Tasa de crecimiento anual	%	%	%	%	%
PIB sin nuevo crecimiento en Exp. no trad. (CAT)	2 100.0/4300	100.0/4386	100.0/4744	100.0/4563	100.0/4654
EXP. NO TRAD. (CAT)	20 8.1/350	9.6/420	11.3/504	13.3/605	15.6/726
CATS (valor presente 12%)	42	50	60	73	87
Demanda Generada (60%)	210	252	302	363	436



la inversión hace factible proyectos que requieren inversiones que fructifican en un mediano plazo, como son tantas inversiones agrícolas, agroindustriales o industriales que demandan instalaciones costosas y complejas. Este tipo de actividad económica, a su vez, le imprime una mayor estabilidad al monto de las exportaciones, ya que el empresario no puede continuar o discontinuar la producción sin asumir importantes pérdidas. Por lo tanto, la estabilidad de los incentivos a su vez da estabilidad al monto exportado en el futuro, minimizando la improvisación.

Esta combinación de nuevos incentivos, la devaluación de la moneda, garantía de continuidad y estabilidad en el paquete de incentivos, las mermadas posibilidades y (ahora) baja rentabilidad de la producción para Centroamérica (por baja utilización de la capacidad instalada, entre otros factores), junto con una campaña nacional motivadora que indujo al empresario a considerar las oportunidades de las exportaciones a terceros mercados... Sugerimos que este cúmulo de factores originaron el cambio en el crecimiento de las exportaciones no tradicionales.

¿Cuánto de este cambio se debe a los incentivos PER SE, y a la percepción de seguridad y de la no interrupción y no modificación que otorga el Contrato de Exportación? Sin los incentivos, ¿qué hubieran hecho los inversionistas nacionales al vivir la crisis del MCCA?

sino creó un ente promotor de las exportaciones en el Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones (CENPRO).

A partir de la crisis del Mercado Común Centroamericano, con la disminución dramática de ventas a ese mercado (véase el Cuadro N° 2) el empresario buscó nuevas posibilidades de venta. Todavía existían y existen oportunidades en el mercado doméstico y centroamericano pero la perspectiva de largo plazo es de relativo estancamiento o recuperación lenta.

Sugerimos que uno de los elementos más críticos en el sesgo antiexportador en la economía costarricense ha sido la política de cambio de la moneda. Estudios del Banco Mundial muestran claramente que las devaluaciones recientes de la moneda para tratar de llegar a un tipo de cambio neutral (que no favorezca ni castigue) para las exportaciones, y luego mantener esta neutralidad, han acompañado al crecimiento en las exportaciones. Es de suponer que si se volviera a una política fuertemente desincentivadora de las exportaciones como fueron las políticas antes de 1984 (con excepción de la devaluación dramática de 1981- 82) el paquete de incentivos fiscales tendría que ser mucho más fuerte para compensar el desincentivo monetario.

Unido a este esfuerzo por eliminar el sesgo antiexportador en la política monetaria, el Contrato de Exportación le imprimió un aspecto de seguridad y longevidad a los incentivos. La seguridad en

Los críticos de los incentivos sostienen que no son necesarios para inducir a la inversión en las exportaciones, y que sin los incentivos el país tendría el mismo comportamiento en las exportaciones. Este argumento olvida examinar cuidadosamente la rentabilidad en la actividad exportadora, y luego compararla con la rentabilidad en otras opciones. También olvida que una buena parte de las exportaciones no tradicionales en el sector de la industria manufacturera ha sido posible porque se han utilizado, como base de capital fijo, las instalaciones (ya depreciadas) de la industria existente para el mercado doméstico/ centroamericano. Las rentabilidades relativamente altas y protegidas de la industria han "subsidiado" la producción para penetrar nuevos mercados. Los incentivos no hubieran sido suficientes fuera de este contexto de inversiones existentes y subutilizadas.

Contrario a estos casos existen empresas con inversiones nuevas, como son la mayoría de las empresas exportadoras de productos agrícolas. La rentabilidad de estas actividades sin los incentivos no es suficiente para motivar su existencia. Obviamente esto no es por ineficiencia de la empresa, y obviamente este hecho no señala que entonces para la sociedad sería mejor que desaparecieran por ser ineficientes. Al contrario, estas actividades bien podrían ser las que más beneficios generan para la sociedad, aunque su rentabilidad privada no es la más alta. Nuevamente topamos con los efectos de las distorsiones en la economía que ha-

cen que la sociedad escoga actividades subóptimas; y nuevamente topamos con la necesidad y la justificación de los subsidios (incentivos; transferencias) para corregir las distorsiones y hacer que el país produzca lo que permita el uso óptimo de su dotación de recursos y alcance su óptimo bienestar.

CONSECUENCIAS DE REDUCIR LOS CATS

¿Qué pasaría si fuesen eliminados o mermados los CATS? Existen diferentes posibles reacciones, según se refieren a la continuidad de la producción para la cual ya existe una inversión fija suficiente, o a la nueva inversión para ampliar la producción. Aquellas actividades ya instaladas, cuya rentabilidad es positiva sin los CATS, posiblemente mantendrían un nivel de producción suficiente para explotar sus inversiones existentes, en el tanto fuese mayor la pérdida de abandonar la capacidad instalada que la pérdida relativa de seguir utilizando recursos en inversiones circulantes para mantener la producción. En este caso, el empresario tendría que ponderar el efecto acumulado de la pérdida relativa de ingresos produciendo con una rentabilidad positiva, pero menor a lo posible si dedicase sus recursos nuevos disponibles a otra actividad. Es así como se mantendría una parte de la producción actual. Aquellas actividades con poca inversión fija probablemente no seguirían exportando, ya que la pérdida en abandonar o transformar su inversión fija a otro uso sería menor que el costo de oportunidad de seguir utilizando recursos para costear las inversiones circulantes que demanda la producción exportada. Las inversiones nuevas probablemente se paralizarían. No habría crecimiento del sector, y habría una contracción paulatina, conforme fuesen requeridas renovaciones de inversión para seguir produciendo con la capacidad instalada.

Esta conclusión es válida para la inversión costarricense que tiene otras opciones con una más alta rentabilidad, como son las oportunidades (cada vez más escasas por la saturación del mercado) en el mercado doméstico, y especialmente las inversiones en títulos valores del Sector Público.

El inversionista menos audaz y aventurero, probablemente recurrirá a la compra de títulos valores del Sector Público, logrando así una rentabilidad relativamente mayor que la esperada en la actividad exportadora sin los incentivos, y sin los riesgos inherentes a la inversión en la producción.

El inversionista que busca una rentabilidad mayor de la que podría lograr en títulos públicos, probablemente destinaría sus recursos o a comprar inversiones en el mercado doméstico, liberando así al empresario con inversiones domésticas quien posiblemente invertiría esta nueva liquidez en títulos públicos o en inversiones fuera de Costa Rica. Así habría una sustitución en la propiedad de las empresas nacionales, pero no habría inversión nue-

va en el sector productivo, sino que habría una contracción en la misma, en favor de las inversiones en el Sector Público, o bien en la fuga de capitales. Esto se explica fácilmente, en base a la rentabilidad que espera obtener el dueño de recursos de capital.

El resultado macroeconómico de reducir los incentivos sería una reducción en el Producto Interno Bruto, producto de esta transferencia de recursos de una actividad más productiva a una actividad menos productiva, por una parte, y producto de la transferencia del sector productivo privado al Sector Público (que utilizaría los recursos para consumo, salvo que cambiasen las políticas del Gasto Público) o por la fuga de capitales al exterior.

Este desenlace no implica que el inversionista es más o menos patriótico. Si hay implícito en este escenario de resultados la presunción que la actividad exportadora requiere de los CATS para generar una rentabilidad suficientemente alta para que compita con el retorno de los títulos valores del Sector Público (o de algunas empresas que emiten títulos valores en la Bolsa Nacional de Valores) o de las todavía existentes oportunidades para nueva inversión en la producción no exportada.

RESULTADOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL SESGO ANTIEXPORTADOR

Es evidente que el logro del objetivo de eliminación del sesgo antiexportador, si bien es una meta logtable, en la práctica no se logrará si acaso hasta el largo plazo. Pretender un ajuste rápido es aceptar consecuencias de suma inestabilidad, por lo tanto ha existido un consenso entre todos los grupos nacionales, concurrente con los organismos internacionales, que el proceso de ajuste estructural debe ser gradual. En el aspecto de la desgravación arancelaria, por ejemplo, se han fijado metas y un calendario, desde la primera acción de racionalización arancelaria que se realizó a nivel centroamericano, vigente el 1 de enero de 1986 con la puesta en operación del nuevo Arancel Centroamericano de Importación, con tal gradualidad que en la gran mayoría de los casos aún no se aprecia una disminución en la protección efectiva (según recientes estudios del Banco Mundial).

En el campo de la racionalización del gasto público, pese a que ha habido una leve disminución en el tamaño relativo del gasto público con respecto al Producto Interno Bruto, la magnitud del cambio no es suficiente, y además es probable que buena parte de esta merma relativa se ha logrado a expensas de la inversión pública, lo cual implicaría a largo plazo un "ajuste estructural" en el gasto público de efectos contraproducentes.

En general no hay indicios suficientes para suponer que como resultado del programa de ajuste estructural se haya logrado una reducción del sesgo antiexportador, salvo en la política de

cambio de la moneda, donde sí se evidencia un esfuerzo en la dirección correcta, aunque han habido altos y bajos en la efectividad de la política monetaria en los últimos años (a veces ocasionados por la necesidad de lograr algún otro objetivo de estabilidad general a expensas de la política de cambio neutral).

Es así como no es posible una merma en el nivel de los incentivos a la exportación en un contexto en el cual el ajuste estructural no ha logrado realmente reducir el sesgo antiexportador en la economía, y donde no ha habido un cambio en la rentabilidad relativa de las diversas opciones para la inversión y la producción.

CRECIMIENTO Y EL MOTOR DE LA ECONOMIA

Los países del Asia que han alcanzado crecimientos dramáticos en el nivel de ingreso per cápita han obtenido tasas de crecimiento económico reales anuales superiores al 6 por ciento. En Costa Rica de 1965-1986 la tasa de crecimiento real promedio fue del 1.6 por ciento. En 1988, la economía en general tuvo un crecimiento del 2 por ciento, mientras que las exportaciones no tradicionales crecieron en 20 por ciento, aproximadamente. La inclusión ineludible de estas cifras es que bajo las condiciones actuales (del Mercado Común Centroamericano en un relativo estancamiento combinado con las tendencias internacionales que permiten una expansión significativa de los productos tradicionales) el único sector con posibilidades de una expansión rápida y sostenida es el sector de productos no tradicionales combinado con el crecimiento de la producción para el mercado doméstico, que a su vez recibirá el impulso para su crecimiento de la demanda que generarán las exportaciones. Esta expansión interna se dará siempre y cuando la producción doméstica pueda gradualmente aumentar su eficiencia para ir compitiendo con los productos importados que cada vez serán más codiciados y cuyo precio cada vez será menor para el consumidor (tanto por las reducciones arancelarias como por el efecto del ingreso creciente del consumidor).

En síntesis, las exportaciones serán el motor impulsador del crecimiento económico, y esta expansión arrastrará a toda la economía en una tendencia general hacia el crecimiento.

Por lo tanto, las cifras no mostrarán necesariamente que solamente las exportaciones crecen, sino que la producción no exportada también tendrá un crecimiento dinámico, proporcionado por la generación de demanda del sector exportador.

¿En el caso que las exportaciones no crecieran a altas tasas, como las experimentadas en los últimos años, de dónde podría originarse otra fuente para la expansión real de la economía costarricense?

Las opciones productivas son limitadas si descartamos el

sector de exportaciones no tradicionales. Estas opciones (mercado doméstico de bienes y servicios) cobrarán relevancia si son acompañadas de la demanda generada por el sector exportador. Es así como los incentivos a las exportaciones terminan siendo incentivos disfrutados en general por toda la economía cuya prosperidad está ligada al sector líder (en cuanto a tasa de crecimiento y generación de divisas).

En este contexto, el papel de los incentivos a las exportaciones es de mucha relevancia. Si bien no es posible probar con anticipación cuáles serían los efectos sobre el crecimiento de las exportaciones no tradicionales con o sin los incentivos, lo que sí está claro, es que el costo en sí de los incentivos se compensa ampliamente con los efectos económicos que tendrán las exportaciones, precisamente por su acción de generación de demanda no inflacionaria y la generación de divisas.

PROCESO DE CAMBIO ESTRUCTURAL

Los cambios inherentes al ajuste estructural implican aumentos en la producción de algunos sectores y reducciones o estabilidad sin crecimiento en otros. Esto implica y requiere movimientos en la fuerza laboral. Algunas de las políticas podrían tener tendencias hacia la recesión, tanto en determinados sectores, como en la economía en general. Es así como compiten entre sí los objetivos de estabilidad y crecimiento, donde la política monetaria de restricción contribuye a la estabilidad en el corto plazo, pero puede coartar la expansión necesaria para el crecimiento rápido.

En general, entre más veloz puede ser el traslado de los re-



cursos de un sector a otro, menor serán los costos del ajuste. Es evidente que esto es válido para el cambio de la fuerza laboral. Por ejemplo, si se pudieran trasladar instantáneamente trabajadores del sector público al sector privado, no habrían ni costos excesivos en el sector público, ni problemas de transición entre los trabajadores reubicados.

Lograr un ajuste estructural sin un crecimiento fuerte de la economía es difícil de concebir sin incurrir en altos costos de transición. La forma de efectuar cambios estructurales sin una aparente interrupción es mediante el cambio en las tasas de crecimiento. Ilustramos el argumento con un ejemplo. Supongamos que el objetivo es reducir la proporción de la fuerza laboral en el Gobierno y trasladar trabajadores al sector productivo privado. Supongamos que en el año "1" tenemos 100 trabajadores, distribuidos 40 en el sector público y 60 en el sector privado. Cada año tenemos un crecimiento real del 10 por ciento en el sector productivo privado y 0 por ciento en el sector público.

SECTOR	Año "1"	%	"2"	"3"	"4"	"5"	%
Público	40	40	40	40	40	40	31,25
Privado	60	60	66	73	80	88	68,75
Total	100	100	106	113	120	128	100

En el año "1" el 40% de la fuerza laboral trabajaba en el Gobierno. En el año "5", sólo el 31,25% de los trabajadores laboran para el Gobierno, pero siguen habiendo 40 personas en puestos del Gobierno, al igual que en el primer año. Al cabo de cinco años, habremos logrado un cambio estructural sin que ninguno de los trabajadores originales hubiese hecho ningún cambio de empleo. Todo el cambio se habrá originado en el margen dinámico de la economía.

Sin este crecimiento que proporciona el cambio estructural, si hubiéramos querido hacer el mismo cambio porcentual, habríamos tenido que cambiar trabajadores de un empleo a otro, con los problemas y costos inherentes al cambio (costo de aprendizaje, costo en derechos y prestaciones legales, costo psicológico y social para el trabajador que no quiere trasladarse, etc.).

El hacer un cambio estructural basado en movimientos en el margen creciente de la economía obviamente presupone que habrá dicho sector dinámico. Las cifras muestran que este sector existe fundamentalmente en el sector de las exportaciones no tradicionales (véanse las cifras de tasas de crecimiento en el Cuadro N° 2). Esta misma situación ha caracterizado a todas las economías de los llamados países recién industrializados del Oriente (Taiwan, Singapur, Korea del Sur, Hong Kong). El crecimiento ha sido liderado por los sectores exportadores, necesariamente con el apoyo de toda la sociedad, la cual finalmente ha sido la beneficiada. El Cuadro N° 1 presenta las cifras correspondientes.

CONSIDERACIONES FINALES

HACER POLITICA ES DETERMINAR PREFERENCIAS Y ESCOGER

La política económica implica la evaluación de opciones y la escogencia de un paquete de políticas sobre otra. Ninguna opción genera resultados sin costos económicos, sociales y políticos. Cualquier paquete de medidas tendrá implicaciones dinámicas para el tipo de sociedad que tendremos en el futuro.

Por ejemplo, el país está empeñado en obtener un nuevo préstamo de \$100.000.000 del Banco Mundial (complementado con recursos iguales del Japón), con el propósito de contribuir a la política de estabilización, elemento considerado necesario para continuar el desarrollo paulatino y socialmente armonioso que ha caracterizado a la economía en los últimos tres años. Nos preguntamos ¿si para la sociedad costarricense no hubiera sido menos costoso fomentar las exportaciones no tradicionales en una forma todavía más agresiva, y generar con producción esta nueva afluencia de divisas?

Evidentemente en el corto plazo hubiera sido difícil lograr un salto de \$200.000.000 en exportaciones no tradicionales. Pero este objetivo no es imposible en el mediano plazo, si se toman las medidas de política necesarias para estimular la producción oportunamente. Una ventaja de estos estímulos a la producción es que la inyección de \$200.000.000 frescos no se haría por una sola vez, con recursos reembolsables como son los de la deuda externa, y que tienen un servicio de la deuda. El aumento de las exportaciones en este monto implicaría que todos los años habría este nuevo ingreso fresco, sin carga de amortización, sin pago de intereses, sin renegociación de deuda, y con todos los beneficios dinámicos de la generación de demanda implícita en un aumento en la producción.

Visto desde un punto de análisis económico, la única opción fácil de justificar para la economía costarricense es la promoción agresiva de las exportaciones siempre y cuando esta producción sea eficiente. Siendo eficiente, y basada en ventajas comparativas, entre más contenido nacional tenga, mayor será el beneficio adicional por la generación de demanda.

Los estudios de los organismos internacionales lejos de apoyar los argumentos en contra de los incentivos, señalan la actual y continuada existencia del sesgo antiexportador y hacen una relación de causa y efecto del sesgo antiexportador y el crecimiento de las exportaciones. Estos estudios indican que aún hoy día después de los considerables esfuerzos de lanzar la política de cambio estructural sigue habiendo un importante sesgo antiexportador en la economía costarricense.

Antes de proponer la eliminación de los CATS o cualquier otro cambio que reduzca el nivel en los incentivos a la exportación se debe tener la certeza que:

1. El sesgo antiexportador en la economía costarricense ha desaparecido o cuando menos ya no impide el crecimiento de las exportaciones no tradicionales;
2. La rentabilidad relativa de las exportaciones sin los CATS y otros incentivos es suficiente para que el empresario mantenga sus recursos en este sector productivo, y para inducir a nuevas inversiones.

Dado que el programa de ajuste estructural está basado en el dinamismo de las exportaciones tanto para imprimirle una tasa vigorosa de crecimiento a la economía, como para ser el agente automático del ajuste en la estructura productiva de la economía, es de suma relevancia para el éxito del ajuste que las exportaciones efectivamente cumplan con su papel en el esquema. Cualquier cambio en la política de las exportaciones debería contemplar una opción para el resto de la economía y para el Gobierno, en caso

que las exportaciones se estanquen o muestren un crecimiento menos vigoroso del proyectado. A la vez se deben cuantificar las implicaciones para toda la sociedad que resultarían de una merma en el dinamismo en las exportaciones. No podemos olvidar los resultados para el bienestar nacional de la caída de las exportaciones a Centroamérica en los primeros años de la presente década, y cómo un renglón puede impactar sobre todas las demás variables nacionales.

El nivel de dinamismo requerido de las exportaciones no tradicionales para a su vez imprimirle una tasa alta de crecimiento al resto de la economía (tanto por el efecto del promedio ponderado, como por sus efectos de generación de demanda) requiere de su crecimiento similar al del año 1988.

El objetivo de la política económica bien podría situarse en el mantenimiento del ritmo de crecimiento de las exportaciones no tradicionales en el nivel de 1988, de 20- 21 por ciento. No hay duda que este "motor" generaría suficiente bienestar para transformar a Costa Rica en el primer país desarrollado de América Latina en menos de diez años.

ANEXO N°1

ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS DE 6 PAISES

	Promedio tasa anual de Cre- cimiento PNB per cápita 1965-86	Tasa Promedio de Crecimiento de Bienes				Total Deuda Externa Como % del PNB		Gasto del Gobierno Central Como % del PNB	
		Exportaciones		Importaciones		1970	1986	1972	1986
		1965-80	1980-86	1965-80	1980-86				
Korea	6.7	27.3	13.1	15.2	9.3	22.5	36.1	18.0	17.8
Singapur	7.6	4.7	6.1	7.0	3.6	?	?	29.5	26.5
Hong Kong	6.2	9.5	10.7	8.3	7.9	?	?	?	?
Costa Rica	1.6	7.1	1.2	5.7	-2.9	25.3	97.8	18.9	29.3
México	2.6	7.7	7.7	5.7	-9.2	17.0	76.1	12.0	27.3
Brasil	4.3	9.4	4.3	8.2	-5.1	12.2	37.6	17.4	26.4

Fuente: World Development Report 1988
The World Bank, Oxford University Press
June 1988

ANEXO N° 2

LA PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES: ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA

"Un número creciente de países ha promovido sus exportaciones manufactureras y alcanzado el estatus de países nuevos en vías de industrialización o países semiindustrializados. Los sobresalientes han sido la República de Korea, Taiwan, Hong Kong, Singapur y Brasil... Han logrado la promoción de la industria mediante una política hacia afuera en vez de mediante la protección de una estructura industrial hacia adentro. Estos países ejemplifican la transformación estructural de una economía dual y abierta... ¿Qué son algunas de las lecciones que se pueden aprender de la experiencia de estos países y la manera en que promovieron la exportación de sus bienes manufacturados?"

"... Para promover las exportaciones, las políticas gubernamentales tienen que lograr un cambio de política a una orientación hacia afuera que elimina el sesgo en favor de la sustitución de importaciones. Mientras exista un sesgo en favor de la sustitución de importaciones, las exportaciones sufrirán de la tasación implícita y restricciones cuantitativas, del costo de los insumos mayor al precio de libre comercio, y del desvío de los recursos hacia las industrias protegidas e intensivas en capital de la sustitución de importaciones.

"En Korea, por ejemplo, varios esquemas para la promoción de las

exportaciones han sido implantados: exención de aranceles sobre la importación de insumos y repuestos, exenciones arancelario de impuestos para suplidores domésticos de empresas exportadoras, exenciones de impuestos directos, reducción de los impuestos directos sobre ganancias de las exportaciones, depreciación acelerada, permisos especiales de importación ligada a la exportación, reducción de impuestos de servicios públicos, derechos exclusivos otorgados para nuevos mercados de exportación, subsidios directos a la exportación, subsidios de crédito mediante tasas de interés preferenciales y acceso preferencial al crédito.

"La experiencia también demuestra que estos incentivos a la exportación no serán efectivos si la expectativa de la duración de las políticas no es para la vida de las inversiones en el sector exportador. Un compromiso de largo plazo al mantenimiento de estas políticas es esencial; los riesgos políticos y económicos solo pueden reducirse si hay una estabilidad en las medidas de política económica".

Traducción no oficial de porciones de:
GERALD M. MEIER, "Export Promotion: Lessons of Experience", en *Leading Issues in Economic Development*, Fourth Edition, Gerald M. Meier, Editor, Oxford University Press, 1984.

ANEXO Nº 3

CUATRO PRINCIPIOS DEL DESARROLLO HACIA AFUERA

El distinguido profesor y experto de comercio internacional, Bela Balassa, ha resumido cuatro principios de una estrategia de desarrollo hacia afuera en los siguientes términos:

“La experiencia de países en vía de desarrollo en la posguerra nos sugiere ciertas recomendaciones de política. Primero, mientras que las consideraciones para la industria naciente indican un trato preferencial a las actividades manufactureras, dicho tratamiento debe ser aplicado en una escala moderada, tanto para evitar el establecimiento y mantenimiento de industrias ineficientes como para asegurar la expansión continuada de la producción primaria para los mercados doméstico y extranjero.

“Segundo, un trato igual debe ser otorgado a las exportaciones y a la sustitución de importaciones en el sector manufacturero, para asegurar una asignación de recursos según las ventajas comparativas y la explotación de economías de escala. Esto es de una importancia especial en el caso de bienes intermedios y bienes de capital para la producción y el consumo, donde las ventajas de una planta grande y especialización vertical y horizontal son considerables y donde la sustitución de importaciones en el marco de mercados domésticos pequeños hace que el desarrollo subsiguiente de las exportaciones sea difícil. El otorgamiento de incen-

tivos equitativos contribuirá a una eficiente exportación y sustitución de importaciones mediante la especialización en determinados productos y sus componentes y accesorios.

“Tercero, no obstante las consideraciones de la industria naciente, la variación de tasas de los incentivos dentro de sector manufacturero debe mantenerse a un mismo nivel. Esto es lo mismo que la aplicación del ‘principio del mercado’ para permitir que las empresas decidan sobre cuáles actividades desarrollarán. En particular, las empresas deben tener libertad para escoger la composición de sus exportaciones, respondiendo a las condiciones cambiantes de los mercados mundiales.

“Cuarto, para minimizar la inseguridad para la empresa, el sistema de incentivos debe ser estable y automático. La inseguridad también se reducirá si la reforma del sistema de incentivos que se hace necesario para aplicar los principios antes dichos se realiza según un calendario del conocimiento público previo”.

Bela Balassa, *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies*. Princeton Essays in International Finance Nº 141, diciembre 1980, Página 24.

ANEXO Nº 4

LOS CATS NO SON UN SACRIFICIO FISCAL

Sylvia Fletcher B.

Se ha dicho que los Certificados de Abono Tributario (CATS) son un sacrificio fiscal que el Gobierno no puede seguir pagando; que conforme aumentan las exportaciones no-tradicionales, cada vez será más difícil para el Fisco hacerle frente a la carga fiscal de los CATS; y que a mediano plazo los ingresos hacendarios no podrán pagar los CATS si el aumento de las exportaciones no-tradicionales se comporta conforme a ciertas condiciones optimistas.

Estos argumentos confunden a la opinión pública y al mismo exportador. Por un lado estamos felices de pensar que aumenten las exportaciones y por otro lado se ve con angustia la situación fiscal que supuestamente afrontaría el Gobierno al no poder pagarle a los exportadores los CATS, quienes cada vez más serían una mayor carga para los débiles ingresos fiscales.

A continuación demostraremos con un caso real que el argumento optimista, que los CATS son un sacrificio fiscal, carece de fundamento, es incorrecto; no es cierto que los CATS ocasionen un egreso neto de dineros al Fisco.

El razonamiento es muy simple, aunque su cuantificación no es tan simple. Las empresas que exportan productos no-tradicionales generan un valor de producto que es tasable, y el valor presente de los nuevos ingresos fiscales compensa el valor presente de los CATS. Dicho de otra manera, el Fisco “queda tablas” entre lo que le produce el exportador en ingresos y lo que da por cuenta de CATS. Siendo así, conforme aumentan las exportaciones, aumenta el valor del producto tasable y aumentan los ingresos fiscales. Como los ingresos fiscales aumentan, el Fisco tiene el contenido económico para pagar los CATS, y este contenido económico proviene del ingreso generado por los mismos exportadores.

Presentaremos un ejemplo basado en cifras reales de la estructura de costos de una empresa agroindustrial, típica de las actividades exportadoras no-tradicionales. La siguiente tabla muestra: los principales renglones de costo, según su participación porcentual; el factor estimado del ingreso neto fiscal para cada rubro; y el ingreso porcentual neto al Fisco estimado por cada rubro.

	<i>Porcentaje del Costo de Produc.</i>	<i>Factor del ingreso neto Fiscal</i>	<i>Ingreso neto Fiscal porcentual del Costo de Pro.</i>
Materias primas	.3061	.075	.0230
Insumos locales	.1071	.100	.0107
Insumos importados	.0969	.030	.0029
Salarios	.1122	.050	.0056
Cargas sociales	.0510	.315	.0161
Energía	.0408	.500	.0204
Seguros	.0255	.500	.0128
Depreciaciones	.0408	.000	.0000
Gastos adm. y ventas	.0459	.188	.0086
Gastos financieros	.1735	.050	.0087
TOTAL	.9998		.1088

Veamos dos ejemplos de la tabla. En nuestra empresa típica agroindustrial los "insumos importados" son el 9.69 por ciento del costo de producción y para su importación pagan un 3 por ciento al Fisco, por concepto de sobretasa aplicada por el Banco Central. No hemos incluido otros pagos que también ingresan al Fisco como "bodegaje" y otros "servicios" que se cobran para desalmacenar las mercaderías. En un estudio más refinado habría que tomarlos en consideración. El 3 por ciento de 9.69 es .0029, y esta última cifra es el ingreso porcentual neto al Fisco por concepto de "insumos importados". Si nuestra empresa produce un valor de ₡1.000.000 al costo, el Fisco recibirá por concepto de los insumos importados un ingreso neto de ₡ 2.000.

Veamos el caso de los salarios. Suponemos que el 50 por ciento del ingreso que reciben los asalariados es gastado en el consumo de artículos que pagan el 10 por ciento de impuesto de ventas. No hemos tomado en cuenta otros impuestos como el de consumo, y no hemos hecho una rigurosa cuantificación de cuánto será el factor real. Esta cifra es una primera aproximación al factor que describiría el verdadero ingreso neto fiscal que se genera por el gasto del ingreso salarial. Pero la idea es esta: los trabajadores gastan sus salarios, pagando impuestos que ingresan al Fisco.

En algunos renglones hemos definido algunos ingresos al Sector Público como "fiscales", lo que podríamos explicar en otro foro. Cada cifra podría analizarse pero este tedioso trabajo quedará para los economistas, y aquí solo pretendemos ilustrar el argumento básico.

Volviendo a la tabla observamos que la suma de los renglones de los ingresos porcentuales netos fiscales da un total de .108. Es decir, por cada ₡100 de costos del exportador el Fisco recibirá ₡10.88. Casualmente, esto es casi igual al valor presente de los CATS que recibe esta empresa agroindustrial.

En conclusión, observamos que el "sacrificio fiscal" de los CATS es aproximadamente equivalente al ingreso neto fiscal generado por la producción de la empresa exportadora. El Fisco "queda tablas", porque la misma empresa está generando los ingresos fiscales suficientes para hacerle frente al pago de CATS.

Hasta aquí no hemos cuantificado el efecto benéfico de la empresa exportadora respecto a la generación de divisas, la nueva generación de empleo, la generación de demanda interna, y el multiplicador que en Costa Rica es considerable. Tampoco hemos cuantificado los ingresos fiscales por concepto del Impuesto sobre la Renta que pagarían las personas y empresas cuyas rentas se ven aumentadas como resultado de los ingresos que genera la empresa exportadora. Al sumar los efectos anteriores observaríamos que contrario a ser una carga fiscal, las nuevas exportaciones no-tradicionales contribuyen al Fisco, y detener su dinamismo implicaría restarle ingresos al Gobierno.

Valga aclarar que el valor estimado de los ingresos porcentuales netos fiscales no es lo mismo que el "sesgo antiexportador". El hecho que en el caso presentado estos ingresos coincidieran aproximadamente con el valor presente de los CATS es interesante para los efectos del argumento sobre el sacrificio fiscal que supuestamente significan los CATS.

Pero no es igual a decir que unos CATS del 11 por ciento netos para la empresa son suficientes para compensarle al exportador por el sesgo antiexportador en la economía costarricense. La cuantificación del sesgo antiexportador quedará para otra ocasión. Lo que hemos demostrado con cifras estimadas, sujetas a un refinamiento posterior, es que en el caso planteado los CATS no son un sacrificio fiscal.

