

F
RD
0245

LF016

F
RD
0245

a: *Ang. Soto Bello*

de: *L. Tejada*

UN ANALISIS

La Política de Industrialización
De la República Dominicana

POR LIC. BERNARDO VEGA

La Política de Industrialización De la República Dominicana

Por LIC. BERNARDO VEGA

INTRODUCCION

A.- EL POR QUE DE LA INDUSTRIALIZACION EN UN PAIS SUBDESARROLLADO

La teoría económica moderna, especialmente aquella surgida después de la Segunda Guerra Mundial, ofrece una serie de razones por las cuales los países subdesarrollados deben de adoptar una política de industrialización.

Una de ellas radica en los mayores avances tecnológicos y el mayor dinamismo de la Industria moderna, con relación a la agricultura. Además, se enfatizan las dificultades de ser competitivo en mercados internacionales para productos agrícolas por las políticas proteccionistas de muchos países industrializados y la tendencia a consumir una menor proporción del ingreso nacional en alimentos, a medida que el ingreso nacional aumenta. El deterioro de los términos de intercambio entre los países productores de productos primarios y los industrializados, es otra tesis hacia el estímulo de cierto grado de industrialización entre los países pobres.

El mayor dinamismo y los efectos positivos, en lo cultural y lo educacional, del proceso de urbanización, también se agrega como tesis a favor del argumento de la industrialización, ya que el urbanismo requiere la industrialización para ser posible. El crecimiento demográfico, por otro lado, obliga a la urbanización.

Descrita así, la justificación teórica de la industrialización, en forma brevísima y simplificada, pues no es función de estos artículos el entrar en detalles sobre este tema, vemos como

los países subdesarrollados, en los últimos 30 años, han establecido una serie de políticas de industrialización, las cuales han tenido, necesariamente, que tomar en consideración las peculiaridades de cada una de esas economías.

El punto importante es que no puede existir una política de industrialización, a través de estímulos y proteccionismo, que sirva para cada uno y todos los países subdesarrollados. Obviamente, el proceso de industrialización de un país subdesarrollado de mercado amplio, como el de Brasil, no puede generar una política que pueda adoptar un país de mercado reducido, como el de la República Dominicana o el de Haití.

La gran abundancia de mano de obra barata en Hong Kong, Corea y Taiwan, resulta en la adopción de una política industrial totalmente diferente a la de países donde la mano de obra es costosa. La mayor o menor abundancia de ciertas materias primas básicas, el costo y disponibilidad de la energía, etc., afectan y determinan una política óptima de industrialización en cada país. El mayor o menor acceso a ciertos mercados (países que gozan de beneficios de preferencias arancelarias como las antiguas colonias inglesas con el Commonwealth Británico o el caso de Puerto Rico y los Estados Unidos); o el estar incorporado a un esquema de integración entre países subdesarrollados (como el caso del Mercado Común Centroamericano y de ALALC) necesariamente influye en la política industrial a seguir.

El legislador, pues, debe ser cauto al preparar una legislación de incentivos y protección industrial y no simplemente copiar las políticas adoptadas en otros

países, donde los factores antes aludidos varían y donde, además, puede muy bien haberse adoptado una política industrial errónea, aún para las condiciones propias de ese país.

Además, en cada país el mayor o menor énfasis en la industrialización, dependerá de las ventajas que tenga ese país en otras alternativas sectoriales de crecimiento como, por ejemplo, la agricultura (el caso de Nueva Zelanda, país que casi no tiene industrias y, sin embargo, tiene un nivel de ingresos bastante alto); la alternativa de crecer vía el comercio (Panamá, Curacao); vía el turismo (algunas de las Antillas Menores) o la minería y el petróleo (Venezuela, Perú, Chile, etc.).

De ahí que, cada país, debe tener una política de fomento industrial adaptada a su propio medio y no puede pensarse en las conveniencias de adoptar patrones foráneos que pueden haber sido exitosos en otros países, pero que no necesariamente pueden serlo en el nuestro.

B.- BENEFICIOS Y PERJUICIOS DEL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION PARA UN PAIS SUBDESARROLLADO Y SU PONDERACION

Otra vez simplificando mucho, podemos decir que los principales beneficios que recibe un país, como resultado de la instalación de una industria, son los siguientes:

1.- Aumento en el número de personas empleadas. Este beneficio será mayor en la medida que se trate de una industria donde predomine la mano de obra, con relación al capital invertido (mano de obra intensiva).

2.- Ahorro en divisas, representado por la diferencia entre el costo CIF del

producto importado, que ahora se va a producir en el país, y el costo CIF de los insumos importados para producirlo, más la depreciación del equipo también importado para producirlo y el pago de regalías, dividendos, etc. al extranjero.

3.- Efecto neto sobre los ingresos fiscales. La merma en los ingresos aduaneros resultantes de la desaparición del impuesto que antes pagaba el producto importado, se puede compensar, total o parcialmente, vía el derecho aduanero que pagan los insumos, el impuesto sobre la renta que paga la industria, sus accionistas, sus obreros y el impuesto sobre la renta que pagan los suministradores locales, de materias primas y envases.

4.- El valor agregado a la economía, no solamente en términos de mano de obra sino de mayor uso de materias primas locales, beneficios, impuestos, etc.

De la combinación de estos factores debe resultar, en caso de justificarse socio-económicamente, que la empresa contribuye a un aumento en el producto nacional bruto. Una empresa puede justificarse desde el punto de vista financiero (evolución de la rentabilidad privada) pero no desde el punto de vista socio-económico.

Ahora bien, el establecimiento de una planta industrial, también contribuye a una disminución en el ingreso nacional, cuando esta no es rentable desde el punto de vista socio-económico. La estrechez del mercado, la no existencia de economías de escala, consecuencia de esa estrechez, etc. bien pueden hacer que la instalación de una industria no convenga a un país determinado. Una industria anti-económica,

puede perjudicar la distribución equitativa del ingreso, al obligar al público consumidor a adquirir un producto más caro y/o de inferior calidad, lo que representa una disminución real en el ingreso del consumidor que bien puede ser que no sea compensado por la nueva generación de empleos, ahorro de divisas, impuestos, etc.

Al evaluar o ponderar los beneficios y perjuicios que una planta industrial conlleva a la economía de un país vemos como, en la mayoría de los casos, una industria que substituye importaciones, provoca un verdadero ahorro en divisas, es decir que los insumos importados (incluyendo los pagos por regalías y la amortización de la inversión) son menores que el valor CIF del producto que substituye.

Sin embargo, es muy común que este mismo tipo de industria signifique una disminución en los ingresos fiscales, en el sentido de que los impuestos de aduana dejados de pagar por el producto importado, son mayores que los impuestos de aduana que paga la materia prima y el impuesto sobre la renta que paga la empresa y sus accionistas y obreros. En estos casos, muy comunes por cierto, hay que calcular el subsidio que otorga el Estado, con el fin de ahorrar divisas, es decir, dividir los impuestos o ingresos fiscales que ha dejado de percibir el Estado, por las divisas ahorradas y calcular entonces, por cada peso ahorrado en divisas, cuánto ha dejado de percibir el Estado en impuestos. Lo mismo se aplica para calcular el costo de generar un empleo en el sector industrial con relación a los empleos que generaría vía el Presupuesto Nacional.

El concepto de valor agregado, como elemento único de evaluación socio-económica, es peligroso, pues mientras más alta se la protección para un producto, más alto será el valor agregado, ya que en este concepto de valor agregado, están incluidos los beneficios del productor. En estos casos, repetimos, muy bien puede haber un efecto negativo de redistribución del ingreso, en

el sentido de que el público consume un producto caro, (o de mala calidad) a expensas de una alta rentabilidad para el productor.

Es la función del legislador, estimular solamente el establecimiento de aquellas empresas que realmente se justifiquen, en el sentido de que, desde el punto de vista socio-económico, contribuyen a aumentar el ingreso nacional.

NOTA Para un análisis detallado sobre este tema véase "El proceso de Industrialización en América Latina". Naciones Unidas 1965, capítulo I.

II

C. INCENTIVOS Y PROTECCION

Los conceptos de "Incentivo Industrial" y "protección industrial" no pueden analizarse por separado. Una industria con una alta "protección", en el sentido de que el producto sucedáneo importado está sujeto a elevados impuestos de importación, es una industria que debe de recibir menos "incentivos" fiscales, vía disminución de impuestos sobre materias primas, que otra industria donde la protección es menor.

La protección contra el producto importado es el mayor de los incentivos para el establecimiento de una industria. Por esta razón es importante diferenciar entre la protección "nominal" y la protección "efectiva".

La protección "nominal" es simplemente el porcentaje de impuestos con que está gravada la importación de un producto que se produce en el país. La protección "efectiva" se calcula en base al margen que existe entre los impuestos con que está gravada la importación de un producto determinado y los impuestos con que están gravadas las materias primas importadas para ese mismo producto, al producirse en el país, tomando en consideración el valor agregado en el exterior y en el país.

Como ejemplo, consideramos el caso de un producto (por ejemplo, ropa), cuyo precio de importación CIF es \$1.80 la yarda. (Todas estas cifras son hipotéticas). Convertido al tipo de cambio vigente de RD\$1.00 por un dólar, el precio será de RD\$1.80 de los cuales el costo de los insumos materiales (telas) en el mercado mundial es equivalente a 60 centavos y el valor agregado en el exterior (en el mercado mundial) durante la confección de la ropa es de \$1.20. El arancel de un 200 por ciento que grava la ropa eleva el precio interno del producto a RD\$5.40 (es decir, en \$3.60), mientras que un derecho del 170 o/o sobre las telas aumenta el costo de los materiales para el productor nacional a \$1.62 (es decir, en \$1.02). La protección permitirá, pues, a la empresa, trabajar con un valor agregado de \$3.78 —la diferencia entre el precio interno de la ropa de \$5.40 y el costo de los materiales de \$1.62) frente a un valor agregado de \$1.20 en el exterior. El margen de \$2.58 significa que la tasa efectiva de protección de la actividad transformadora interna —la diferencia porcentual del exceso entre el valor agregado en el país y el valor agregado en el mercado mundial) será de 215 o/o. ($258 \div 120$). La tasa nominal de protección es de 30 o/o ($200 \div 170 = 170$ o/o).

Supongamos otro ejemplo hipotético, esta vez para un producto medicinal. El precio CIF del producto es de \$1.10, que incluye un costo de mezcla y empaque de \$0.10 y un costo de la medicina en sí de \$1.00. Es decir que el valor agregado en el extranjero es de \$0.10. Si paga un impuesto de 30 o/o, liquida a \$1.43.

Si una industria farmacéutica trae la medicina a granel con un costo CIF de \$1.00 pagando un impuesto de 5 o/o, el precio a que liquida la mercancía será de \$1.05. Vendiéndolo a \$1.43, tiene un valor agregado de \$0.38 en comparación con un valor agregado de \$0.10 en el extranjero. La protección efectiva es de 280 o/o. La tasa nominal de protección es de 25 o/o ($30 \div 5 = 6$ o/o).

Comparando los dos ejemplos vemos que, en el caso de la medicina, con una protección nominal menor (25 o/o Vs 30 o/o en el caso de la ropa), realmente opera con una protección efectiva mayor 280 o/o Vs 258 o/o).

Como se ve, aparte de los aranceles que gravan a los insumos y a la producción, la tasa efectiva de protección depende también de la proporción que corresponde al valor agregado en el precio del producto.

En aquellos casos, como en la República Dominicana, donde es común la práctica de subvaluar el valor de las importaciones, para pagar menos impuestos de importación, es necesario calcular el nivel real (o "efectivo"), del impuesto.

La protección industrial no solamente toma la forma de un diferencial entre los impuestos de importación sobre un producto determinado y los impuestos de importación con que se grava la materia prima, para estimular su producción en el país, sino que también toma la forma de cuotas cuantitativas, o prohibiciones absolutas, a la importación de ciertos productos finales. La cuota tiene el mismo efecto proteccionista que un alto arancel, con la diferencia de que la cantidad a importar está predeterminada por el tamaño de la cuota, mientras que, vía el arancel, la cantidad a importar la determina la elasticidad de precio de este producto. En adición, el establecimiento de cuotas puede provocar un aumento en los precios internos, al estar limitada la oferta externa, y los importadores se benefician de ese aumento, recabándolo para sí, total o parcialmente. Bajo el sistema de un arancel, el diferencial de precios lo recaba el Estado, a través del impuesto de importación. Visto así, es lógico que el sistema de impuestos sea considerado más científico y correcto que el sistema de cuotas.

El tipo de cambio predominante en una economía es también un factor que influye sobre el grado de protección industrial. De ahí que una devaluación monetaria, en

términos generales, implica un aumento en el nivel general de protección industrial.

De todo lo anterior se colige que los niveles de impuestos de importación, tanto sobre las materias primas como sobre el producto final, la tasa de cambio y los sistemas de controles directos a las importaciones, vía cuotas, en conjunto, actúan como mecanismos de protección industrial.

En muchos casos, los aumentos en los niveles de impuestos de importación y el establecimiento de cuotas responden más bien a necesidades de restricciones de importaciones, por motivos de déficit de balanza de pagos. El aumento en los impuestos de aduana puede también responder a la necesidad de aumentar las recaudaciones fiscales. Sin embargo, al determinarse cuáles productos gravarse, o cuáles productos someter a restricciones cuantitativas, se toma mucho en consideración el hecho de que el producto se esté produciendo, o se puede producir, en el país. De ahí que en muchos casos la motivación, de altos impuestos o restricciones a las importaciones no solamente se deriva de una política proteccionista a la industria, sino que también de políticas cambiarias y fiscales.

La política de protección industrial implica que el país está poniendo énfasis en un proceso de industrialización, orientada a la sustitución de importaciones, en vez de un proceso de industrialización, vía la exportación de productos industriales. Esta última opción es usualmente la más difícil, por la gran dificultad que tienen los productos industrializados, en países subdesarrollados, de poder competir con sus sucedáneos en los mercados internacionales, cuando estos provienen de los países altamente industrializados. Una política efectiva de exportación de productos industriales usualmente implica la incorporación de ese país a un esquema de integración económica, o la existencia de tarifas preferenciales, o ventajas importantes en transporte, por la cercanía geográfica a un mercado amplio o,

finalmente, la disponibilidad, en el país, de materias primas importantes. Para países subdesarrollados donde no existan una o varias de estas combinaciones, difícilmente podrá ser efectiva una política de promoción de exportaciones.

Asimismo, mientras mayor sea el grado de protección "efectiva" de un país, mayor será la rentabilidad de la producción industrial, vía la sustitución de importaciones y menor será el interés de los industriales de exportar sus productos, ya que obtienen una buena rentabilidad vendiendo solamente para el mercado interno. El estímulo a exportar productos industriales, como márgenes de beneficios posiblemente muy inferiores a los que se obtienen en el mercado interno, usualmente siempre se logra cuando la rentabilidad industrial del país de por sí, no es muy alta. Esta obliga al industrial, o lo estimula, a buscar un segundo mercado en el cual, a través de exportar en grandes volúmenes, puede disminuir sus gastos generales.

Mientras mayor sea el grado de protección "efectiva" y mayor la rentabilidad del sector industrial, orientado a la sustitución de importaciones, mayor será el atractivo para que los grupos empresariales se concentren en ese sector, en vez de orientar sus talentos y sus recursos financieros hacia la promoción de la agricultura, la pecuaria y la exportación general. (3).

Notas:

2) Para más detalle sobre este tema ver Santiago Macario "Protección e Industrialización en América Latina" Boletín Económico de América Latina. Vol IIX 1964, pág. 63 y Bela Balassa "Protección Industrial en los Países en Desarrollo" BID. Julio 1971.

3) La CEPAL ha admitido que ha habido un exceso de proteccionismo en América Latina y que esto ha perjudicado los esfuerzos de exportación industrial. Véase el Cap. III de "El Proceso de Industrialización en América Latina". Naciones Unidas 1965.

III

D. LOS INSTRUMENTOS DE INCENTIVOS Y PROTECCION INDUSTRIAL, EN LA REPUBLICA DOMINICANA, HOY EN DIA.

Vista la anterior brevísima introducción conceptual, entremos a describir y analizar los mecanismos, leyes y políticas vigentes, hoy en día, en la República Dominicana, que afectan al desarrollo industrial.

Estos pueden ser enumerados de la siguiente manera:

I - La Ley de Incentivo y Protección Industrial No. 229 del 23 de abril de 1968, modificada principalmente por la Ley No. 79 del 29 de diciembre de 1970.

II - La Ley No. 595 de fecha 7 de septiembre de 1967 sobre Devolución de Impuestos de Importación, cuando se exporta un producto Industrial.

III - Las Leyes Nos. 4315 del 22 de octubre de 1955; 432 del 29 de abril de 1969; la Resolución 450 del Congreso Nacional del 9 de mayo de 1969, y el Decreto 3461 del 26 de marzo de 1969, sobre Zonas Francas Industriales.

IV - La política de Integración económica y comercio exterior del país.

V - La política de tasa de cambio del país.

VI - El Arancel de Importación y Exportación.

VII - El sistema de restricciones cuantitativas a la importación de bienes y servicios, es decir los controles cambiarios.

VIII - La política nacional sobre el papel de la inversión extranjera en el país.

IX - El papel de la inversión pública en el proceso industrial nacional.

X - La política monetaria y de créditos industriales del país.

XI - La orientación de la inversión pública, por sectores y prioridades.

XII - La política sobre zonificación industrial, incluyendo Zonas Industriales y Contaminación Ambiental.

I - LA LEY No. 299 SOBRE INCENTIVO Y PROTECCION INDUSTRIAL.

II - LA LEY No. 295 SOBRE DEVOLUCION DE IMPUESTOS CUANDO SE REALIZAN EXPORTACIONES.

III - LAS LEYES SOBRE ZONAS FRANCAS.

Como suponemos que el lector conoce el contenido de estas leyes no haremos una descripción de su contenido, sino que entraremos, inmediatamente, a analizar los criterios básicos de las mismas y sus efectos sobre una política de industrialización.

Lo que primero resalta a la vista al analizar la Ley No. 299 de Incentivo Industrial es que no se utiliza el criterio de "protección efectiva" al evaluar si una empresa debe o no obtener los beneficios de la ley y el monto de esos beneficios. Esto es importante, porque al haber poca diferencia, en la mayoría de los casos, entre los Impuestos de Importación de los productos finales y las materias primas que se utilizan en su fabricación (Véase Capítulo III, Sección VI de este trabajo) en la República Dominicana; donde se establecen los niveles de "protección efectiva" es en las clasificaciones industriales.

A - CLASIFICACION "B"

En el caso de la clasificación "B" es importante tomar en cuenta que el Directorio de Desarrollo Industrial ha sido bastante estricto al analizar las solicitudes de clasificación, ya que, de un total de 52 solicitudes solamente 3 de ellas han obtenido clasificación "B" (2 plantas de procesamiento de leche y una de moldes para producir productos plásticos). 1) A nuestro entender, esto se debe a que el Directorio ha agregado criterios restrictivos adicionales a los ya existentes en la ley, ya que esta última solamente establece que se requiere, para obtener esa clasificación, que la industria se dedique a la producción de artículos todavía no producidos en la nación y que la empresa se "CONSIDERE DE ALTA PRIORIDAD AL

DESARROLLO DEL PAIS".
 El Directorio de Desarrollo Industrial, sin embargo, desarrolló un sistema de evaluación para determinar cuáles solicitudes llenaban o no estos requisitos en base a los siguientes ocho criterios 2) y para poder clasificar se requiere llenar 7 de estos criterios incluyendo, necesariamente, los primeros dos.

1 - Que la industria en cuestión produzca artículos que todavía no se producen en la República Dominicana o para los cuales no existen todavía fábricas en instalación, a la fecha de presentación de la solicitud.

2 - Que los artículos a producirse se dediquen totalmente a la sustitución de importaciones y que, en consecuencia, satisfagan la demanda del mercado dominicano. (La exportación es permitida solamente después que se considere que el mercado dominicano haya sido satisfecho).

3 - Que el por ciento de materias primas dominicanas a usarse en el proceso industrial sea, por lo menos, un 50o/o del total de las materias primas a utilizarse (este porcentaje puede reducirse según lo estime el Directorio cuando no hay suficiente materia prima en el país o dada la influencia que la nueva industria tendrá sobre la economía).

4 - Que la nueva industria emplee 50 obreros o que la densidad entre mano de obra y capital invertido sea menos de 1 por \$3,000.

5 - Que el valor agregado a la economía sea más de \$400,000 o que la relación entre la producción y capital sea más de 49o/o.

6 - Que la industria produzca importantes efectos, hacia delante o hacia atrás, para la economía.

7 - Que el precio del artículo a venderse sea por lo menos 15o/o menos que el precio de la importación correspondiente.

8 - Que la industria produzca ahorros razonables en divisas.

Como se verá, el concepto de "protección efectiva" no se incluye en estos criterios adoptados por el Directorio (ni está especificado en la ley), aún cuando se emplean conceptos relacionados con

este, tales como el del valor agregado y el del precio de venta del producto. Afortunadamente, como el Directorio ha sido muy estricto en el otorgamiento de esta clasificación, la pérdida de ingresos fiscales via la exoneración no ha sido importante. Si el Directorio hubiera sido más flexible en sus criterios, hubiera sido bastante grave el daño, ya que la ley obliga a dar un 95o/o de exoneración por las materias primas para aquellas empresas que logren clasificación "B".

Cabe resaltar que entre estos ocho criterios de evaluación tampoco se incluye la naturaleza del producto a fabricar (de lujo; de primera necesidad; bien de capital o de consumo, etc.); Tampoco lo especifica la ley, aunque habla de que la industria debe ser "de alta prioridad al desarrollo del país".

No se comprende por qué tanto el artículo 8 de la ley como el segundo de los 8 criterios antes descritos, no permiten la exportación sino después que se considera satisfecho el mercado local. Esta limitación no tiene razón de ser y es perjudicial al desarrollo.

NOTAS:

1) Al 31 de diciembre de 1971 seguían siendo solo 3 las empresas con clasificación "B".

2) Tomado de Russin y Brown "Automatismo Vs. Discreción. La ley de Incentivo Industrial de la República Dominicana. Law and Policy in International Business. Vol. 3 No. 2 Pag. 377". Se requiere también llenar los requisitos establecidos por el Art. 14 de la ley, pero estos están ya tomados en cuenta en los ocho criterios.

**IV
 LEY DE INCENTIVO INDUSTRIAL**

B - CLASIFICACION "C"

La ley otorga clasificación "C" a toda nueva producción o expansiones de industrias existentes, que se dediquen especialmente a elaborar materias primas o a producir para el mercado interno, con tal de que no exista capacidad instalada ociosa en el país o que esté en el proceso de su instalación. "Podrá ser clasificada toda nueva industria que no se considere de alta prioridad (!!) al desarrollo industrial del país; pero que origina fuentes de trabajo y economía de divisas, que se dedique a la manufactura de artículos que no se produzcan en el país, destinados al consumo doméstico" (Artículo 9, párrafo 1).

Además, el artículo 11 de la ley establece que el Directorio deberá tomar en consideración (para esta y cualquier otra clasificación, es decir también para la "A" y la "B"), la proporción de materia prima nacional utilizada en el proceso, la sustitución de importaciones, la intensidad de la mano de obra, el valor agregado a la economía, el efecto hacia delante y hacia atrás de la industria, y el efecto sobre la distribución del ingreso y la balanza de pagos.

El directorio ha adoptado, en la práctica, por considerar los factores enumerados en el artículo 11 solamente en el caso de solicitudes para clasificación "C". Para obtener clasificación "A" sólo se requiere dedicarse a la exportación en Zona Franca (Ver Sección "F" de este capítulo) y para "B" se han utilizado los 8 criterios antes mencionados!

Ni el Directorio de Desarrollo Industrial ni el Departamento Técnico Industrial han establecido un sistema de evaluación, puntuación o pesaje para determinar cuándo una industria puede obtener clasificación "C", tal como se hizo en el caso de la clasificación "B". El resultado de esta ausencia de un sistema de evaluación, puntuación o ponderación

para calcular cuándo una solicitud llena o no los criterios expuestos en el artículo 11 de la ley, ha provocado una actitud muy liberal de clasificación "C", en el sentido de que el 87 o/o de los solicitantes de clasificación "C" habían recibido la clasificación (109 de 126) a junio de 1970. (3). De los 52 solicitantes de clasificación "B", solamente a 3 de ellos se la otorgaron, y de los 40 solicitantes restantes, 37 recibieron clasificación "C".

Además, el Directorio y el Departamento han agregado, o tomado en consideración, otros criterios no incluidos en la ley para otorgar clasificación "C", tales como el efecto sobre la salud, sobre el entrenamiento de la mano de obra y el hecho de que debe darse la misma clasificación industrial y beneficios a industrias que compiten entre sí. (4).

Como se ve, el artículo 11 habla de valor agregado y de efectos sobre la distribución del ingreso, pero no incluye criterios tales como el efecto neto sobre los ingresos fiscales, el nivel de rentabilidad privada del proyecto, o el grado de protección "efectiva".

Aparentemente, con tal de que la empresa solicitante mostrara llenar, por lo menos, uno de los requisitos establecidos en el artículo 11, esto ha sido suficiente para obtener clasificación "C". (5). Al presentar una solicitud de clasificación al Directorio, el Departamento Técnico Industrial indica la proporción de materia prima a utilizar, cuantifica el ahorro neto en divisas, los empleos a crear y el valor agregado a máxima capacidad, e indica si el efecto sobre la distribución del ingreso es "positivo" o "negativo" y si los efectos hacia delante o hacia atrás son importantes o no. Además comenta sobre la solvencia moral y económica del inversionista. En las primeras evaluaciones hechas, en 1968, se cuantificaba el efecto fiscal, pero se discontinuó al poco tiempo esta práctica por considerar que "era difícil" efectuar esta cuantificación, aunque hay indicios de que las mermas en ingresos fiscales, que mostraban algunas solicitudes

estaban creando una oposición sistemática en el Directorio de parte de, por lo menos, un representante del sector público.

La ausencia de este último criterio indudablemente ha provocado que casi no existan casos de solicitudes de clasificación "C" que puedan ser rechazados por razón de ser proyectos con efectos económicos negativos para el país.

A diferencia de la clasificación "B", en el caso de la clasificación "C", queda a discreción del Directorio Industrial establecer el monto de la exoneración, que puede llegar hasta un máximo de un 90 o/o de exoneración de los impuestos de importación sobre las materias primas. Para determinar qué porcentaje de exoneración se debe otorgar, tampoco se ha establecido ningún sistema de puntaje o ponderación. El factor que más frecuentemente se menciona en los reportes del Departamento Técnico Industrial como tendiendo a influir sobre el porcentaje de exoneración a conceder en los casos de clasificación "C" es la proyección sobre la rentabilidad financiera del proyecto del solicitante. (6).

El estudio de Russin y Brown, antes citado, establece claramente que "no hay ninguna directa relación aparente y consistente entre el nivel de rentabilidad y los beneficios concedidos en los casos examinados. Es más, los proyectos a los cuales se les ha concedido el máximo de exoneraciones (90 o/o) han incluido empresas con una tasa de retorno sobre la inversión desde 6 o/o (Cartón Dominicano, C. x A.) hasta 144 o/o (Industrias Metro), mientras que a otro proyecto con un estimado de rentabilidad de tan solo 6 o/o se le dió un por ciento de exoneración mucho más bajo". (P. 382). El por ciento de exoneración que tenían industrias competidoras ya existentes (o esas mismas empresas antes de pasarse la ley 299) puede haber influido en crear estas inconsistencias.

Dado el hecho de que el grueso de las clasificaciones industriales ha sido en la categoría "C", es obviamente está la categoría donde con

mayor profundidad debemos estudiar los efectos de la ley de incentivo industrial sobre la economía nacional.

Russin y Brown explican que, según el Secretario Ejecutivo del Departamento Técnico Industrial, el factor de rentabilidad opera en los alrededores de un nivel de un 30 o/o. Aquellas industrias que muestren una rentabilidad mayor del 30 o/o tendrán que mostrar otras razones para obtener los beneficios más altos, mientras que el Departamento estará más dispuesto a dar exoneraciones más altas a aquellas solicitudes que muestren menos de un 30 o/o de rentabilidad. El Departamento Técnico Industrial informó a los autores de este trabajo que este 30 o/o se refiere a utilidad después de impuestos y sobre la inversión total. Esta es una rentabilidad extraordinariamente alta, pues significaría que, en el caso de una empresa que no obtiene financiamiento para su inversión, los accionistas recuperan su inversión en 3 - 1/3 años. Con financiamiento la recuperación es todavía más rápida. Un índice del 15 o/o sería más razonable.

Otro factor que ha influido en el otorgamiento de un porcentaje dado de exoneración de impuestos en la clasificación "C", es el historial sobre los porcentajes de exoneración de que gozaba un sector industrial que existía ya antes de dictarse la ley de incentivo industrial (el sector textil y el sector de cosméticos, por ejemplo). En la gran mayoría de los casos se ha optado simplemente por otorgar el mismo por ciento de exoneración de que ya gozaban anteriormente.

La parte más débil, pues, de la ley, radica en el hecho de que el artículo 11 combinado con el artículo 9 y sus párrafos, no establecen un mínimo de beneficios socio-económicos de una industria como requisito para obtener una clasificación industrial.

Bajo esas condiciones, prácticamente los únicos casos en que una empresa no puede obtener clasificación "C" es cuando ya existe capacidad instalada ociosa en el país o cuando existen

industrias ya operando en el país que no gozan de ningún tipo de exoneración, o cuando se trate de "ensamblaje", o "artesanía". Obviamente, muchas industrias de bajo beneficio socioeconómico tienen clasificación "C", e inclusive muchas que probablemente tienen un valor o una rentabilidad socio-económica negativa, es decir son anti-económicas desde el punto de vista socio-económico.

Si al igual que en el caso de la clasificación "B", ya sea la ley, ya sea el Directorio, ya sea el Departamento Técnico Industrial, hubieran establecido un sistema de ponderación, que eliminara las industrias no económicas, el proceso de industrialización en nuestro país tendría una base más sana.

Sólo existe el caso de unas cuantas industrias que operan hoy en día sin ninguna exoneración y lo han hecho desde antes de 1962, fecha en que se comenzó a otorgar exoneraciones con más frecuencia. En los casos de la cerveza, fósforos y ron, existen altos impuestos al producto importado que le ofrecen suficiente protección. Además los impuestos de Rentas Internas son los que más inciden sobre el costo, no los aduaneros. En el caso de los refrescos y mosaicos hay importantes economías de flete. En el caso del jabón, los calzados y las peleterías, son industrias tradicionales de países subdesarrollados.

Otros departamentos de la Administración Pública del Gobierno Dominicano, tampoco tienen un sistema de puntaje o ponderación de los factores que influyen en la determinación de si un proyecto de industria es o no justificado desde el punto de vista socio-económico.

El FIDE, al ser creado, preparó un sistema de puntaje o ponderación, el cual, sin embargo, nunca fue utilizado y para evaluar socio-económicamente un proyecto, utiliza los criterios que aparecen en dicho sistema, pero sin ponderación. Aparentemente, con tal de que muestre que llena uno o varios de estos criterios, esto es suficiente para considerar que el proyecto es ventajoso para el país. El criterio de impacto

fiscal ha sido utilizado por el FIDE sólo en muy contadas ocasiones. No debe sorprender, pues, que bajo este sistema, el FIDE no se ha negado a dar ningún financiamiento, basado específicamente en el criterio de si la industria conviene o no al país.

La Corporación de Fomento Industrial tampoco ha tenido o tiene un sistema de puntaje. Lo mismo ocurre en las financieras y el resultado ha sido el mismo en la CFI y las financieras: nunca han rechazado un crédito por razones macro-económicas. La Corporación de Fomento Industrial, en sus análisis, utiliza más o menos los mismos criterios que el FIDE (7).

Mientras estuvo en vigencia la Ley No. 4, sobre Incentivo Industrial, dictada a finales de 1963, se estuvo trabajando en un proyecto de reglamento de dicha ley, el cual incluía un sistema de ponderación. El criterio de impacto fiscal tampoco aparece en este sistema de ponderación, como tampoco el del precio de venta, con relación al del producto importado.

En 1967, durante las discusiones para el establecimiento de una nueva legislación de Incentivo Industrial, uno de los proyectos de ley incluía un sistema de puntaje. Indudablemente que este es el más completo de todos los sistemas de puntaje preparados hasta ahora en el país, aun cuando tampoco incluye un análisis del impacto fiscal.

El FIDE, con el asesoramiento del ICAITI, ha preparado un proyecto de sistema de evaluación socio-económico. Este sistema, sin embargo, todavía está bajo discusión, y, en consecuencia, no ha sido implementado. (8).

El efecto fiscal no es calculado consistentemente bajo ninguno de los 7 mecanismos y sólo a veces ha sido tomado en cuenta por el FIDE o por la Corporación de Fomento Industrial, cuando, en un caso específico, es obvia la merma fiscal. Este análisis sin embargo es muy poco frecuente.

Como la Corporación de Fomento Industrial es miembro del Directorio de Desarrollo Industrial, recibe todos los expedientes relativos a clasificación industrial, por lo que, cuando le llega una solicitud de crédito de una empresa clasificada, coteja la información del solicitante con el expediente creado sobre esa empresa cuando obtuvo clasificación industrial. Obviamente el Banco Central debería de hacer lo mismo, sobre todo porque, según pudimos comprobar, no hay contactos formales ni informales, ni entre el personal técnico, ni entre los directivos, del FIDE y la Oficina Técnica Industrial. Por las razones que se enumeran más adelante, sugerimos que la mejor forma de vincular estas instituciones es haciendo que un representante del Banco Central sea miembro del Directorio de Desarrollo Industrial y de esta forma se logra también el objetivo de que vuelva a predominar la representación del sector público en el Directorio.

Lo lógico sería que, una vez que una empresa obtenga la clasificación industrial, lo que significa que el Gobierno considera que conviene al país desde el punto de vista socio-económico, entonces, ni el FIDE ni la Corporación de Fomento Industrial deberán objetar el proyecto, por razones macro-económicas, aun cuando, lógicamente, lo podrían objetar por razones de rentabilidad, mercado, etc. La evaluación socio-económica se haría, de todas maneras, para fines estadísticos, pero no ya como un criterio adicional para aprobar o rechazar un crédito.

En conclusión, sugerimos que el Directorio de Desarrollo Industrial adopte para clasificación "C" un sistema de puntuación y que este mismo sistema de puntaje lo adoptan las agencias financieras del Gobierno. El concepto de "protección efectiva" debe de ser incluido como criterio para determinar el por ciento de exoneración a conceder. El criterio de impacto fiscal también deberá incluirse entre estos criterios

(9). Aun cuando una industria represente una merma neta en los ingresos del sector público, esto no significa que no se justifique, desde el punto de vista socio-económico, con tal de que las otras ventajas que representan aportes al ingreso nacional sean lo suficientemente grandes como para compensar el efecto fiscal sin tener efectos negativos sobre la distribución del ingreso.

Sólo un sistema de puntuación puede lograr una conclusión de este tipo. Este sistema establecería que si un proyecto logra menos de un puntaje dado entonces no se justifica, desde el punto de vista socio-económico. De ahí la importancia de seleccionar los criterios a incluir en el sistema de puntaje y de la ponderación a otorgar a cada uno de ellos, dentro de la fórmula matemática. El formulario de solicitud de clasificación industrial, por otro lado, deberá ser modificado para incluir los impuestos que paga el producto importado, que se va a producir localmente, ya que esta información es necesaria para poder calcular el impacto fiscal.

Una tesis en contra de lo anterior mantiene que la pérdida en ingresos fiscales se ve compensada, desde el punto de vista socio-económico, por los precios de venta menores al público, en comparación con el precio del producto importado. En caso de ser cierto el hecho de que esos productos se vendan a un precio inferior al del producto importado, cosa que, por cierto, no se puede predeterminar en el momento de la clasificación, este argumento no tiene mucho peso porque, desde el punto de vista socio-económico, contribuye a una redistribución negativa del ingreso nacional, en el sentido de que el fisco transfiere sus recursos hacia los consumidores y si los productos que se venden a precios inferiores, no son de primera necesidad, entonces son productos consumidos por los grupos pudientes del país, quienes son los que se están beneficiando y

restándole recursos al presupuesto nacional, recursos que se presume irían hacia obras que beneficiarían a grupos de ingresos o clases sociales inferiores. Además, si el efecto del menor precio es mayor consumo, entonces no hay ahorros de divisas sino, por el contrario, el valor de las materias primas del producto abaratado será mayor que el valor en divisas del producto terminado cuando era caro.

En el caso de productos de primera necesidad, sin embargo, la merma fiscal está justificada si se logran un efectivo control sobre el precio de venta al incluirse fórmulas de precios, ligadas al costo, en el mismo decreto de clasificación y se lleva un control efectivo para confirmar que la empresa no viola estos precios de venta. Esto contribuiría a una mejor distribución del ingreso nacional.

El artículo 39 de la Ley de Incentivo Industrial, modificado por la Ley 79 (29 de diciembre, 1970), establece que la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, a través del Departamento Técnico Industrial, tendrá a su cargo "fijar, a través del Directorio de Desarrollo Industrial, los precios máximos a que podrán ser vendidos al consumidor los artículos elaborados por las empresas que se hayan acogido o se acojan a los beneficios de esta ley".

En la práctica, esto no se ha llevado a cabo en ningún caso, lo que representa que una posible gran ventaja de la ley, abaratar, el producto al consumidor, no ha sido implementado, hasta la fecha. En la redacción original de este articulado, el mismo sólo se refería a "los artículos de primera necesidad" elaborados por las empresas que se acojan a los beneficios de la ley. La ley quita pues facultades a la Dirección de Control de Precios quien no puede fijar precios de control para productos de fábricas con clasificación industrial.

Varias clasificaciones "C" obligan a la empresa a vender su producto a un precio fijo (las fábricas de zinc, los televisores Phillips, etc.),

durante la vida de la clasificación. Como era de esperarse, en este mundo de inflaciones y reajustes cambiarlos, el Directorio ha tenido que modificar esos precios hacia arriba. En otros casos se ha obligado a la empresa a vender a un X por ciento por debajo del precio del producto importado, pero, en la práctica, no se fiscaliza el cumplimiento de esta disposición.

NOTAS

3) Russin y Brown. Opus cit. Pag. 380

4) Russin y Brown. Opus cit. Pag. 381

5) El licenciado Eduardo Tonos, en una conferencia describió esta actitud como de "Vengan que todos caben". Véase su conferencia ante el Colegio Dominicano de Economistas. 20 de junio 1969, pag. 16.

6) Russin y Brown. Opus cit. Pag. 382

7) Los estudios de factibilidad auspiciados por AID y la CFI, preparados por Arthur D. Little no contenían evaluación socio-económica y la gran mayoría de los proyectos de sustitución de importaciones no se justifican desde el punto de vista socioeconómico, sobre todo por la gran merma fiscal. De los 27 proyectos de Arthur D. Little sólo 2 usaban materia prima nacional. Los estudios del IC AITI auspiciados por el Banco Central tampoco tienen este tipo de evaluación. La gran mayoría, sin embargo, probablemente se justifican socio-económicamente. Uno de ellos, sin embargo, (reproducción de lápices) no obtuvo clasificación industrial precisamente por ser uno de los pocos casos rechazados por anti-económicos.

8) Bajo este sistema se podría, inclusive, ofrecer mejores condiciones de financiamiento (interés, plazo, períodos de gracia, por ciento financiado), mientras más alta rentabilidad social tenga un proyecto, siempre, por supuesto, dentro de ciertos límites prudenciales. La ubicación de la industria también podría ser estimulada por estas mejores condiciones crediticias que se otorgarían a empresas fuera de la zona de Santo Domingo.

9) En el "cálculo del impacto fiscal debe de tomarse en consideración no sólo la diferencia entre los impuestos que paga la materia prima y los que hubiera pagado el producto final, sino también el impuesto sobre la renta que paga la empresa, sus accionistas; obreros y suplidores.

V

LA LEY DE INCENTIVO INDUSTRIAL

C- EL CONCEPTO DE CAPACIDAD INSTALADA

El artículo 9 de la ley de Incentivo Industrial permite otorgar clasificación "C", "previa comprobación de que la capacidad de planta instalada en el país o en proceso de instalación no puede cubrir la demanda interna, excepto cuando, a juicio del Poder Ejecutivo, se trate de industrias que produzcan materiales que puedan emplearse en obras de interés nacional"... "el Directorio de Desarrollo Industrial determinará, en cada caso, en qué plazo deberán satisfacer la demanda doméstica las industrias instaladas o en proceso de instalación. Después de transcurrido el plazo señalado, sin cumplirse lo dispuesto en la primera parte de este artículo, desaparecerán las restricciones impuestas por el presente texto en cuanto a la instalación de nuevas industrias".

Esto quiere decir que, una industria nueva, puede conseguir clasificación "B" y exoneración de un 95o/o sobre materias primas y que una segunda planta, en el mismo ramo, solo puede luego conseguir clasificación "C" (más nunca "B"), y la exoneración podrá llegar hasta un 90o/o (pero nunca mayor que esa proporción y posiblemente menor que la misma), siempre y cuando no se alegue que existe capacidad instalada ociosa. Asimismo, si existe una planta con clasificación "C", en determinado ramo industrial, y una segunda planta solicita

clasificación, la podrá obtener, también bajo categoría "C", con el mismo porcentaje de exoneración que la anterior (para así no violar el Art. 22-A de la ley), (10), con tal de que no exista capacidad ociosa. Nótese, pues, que, en un mismo ramo industrial, puede darse el caso de una planta bajo clasificación "B" y otra, posterior, bajo clasificación "C", lo que necesariamente implica una violación del espíritu del Art. 22-A de la ley.

Dado el hecho de que negar clasificación a una planta, porque exista otra ya operando, con capacidad ociosa, implica la sanción oficial de un monopolio, con sus consecuentes efectos negativos sobre el precio de venta del producto y su calidad así como altos costos (11) (además de las implicaciones constitucionales), el Directorio, en la práctica, ha encontrado siempre excusas para otorgar clasificación a una segunda planta, a pesar de los reclamos de que existe capacidad instalada ociosa. Temporalmente negó clasificación a una segunda planta, en el caso del sector de alambres, pero luego reversó ese criterio. En el caso de cartones, tampoco ha hecho suyos los alegatos de capacidad instalada. Sólo en el caso de los cosméticos, después de haber autorizado 35 clasificaciones en el ramo, (28 de las cuales eran para plantas existentes antes de la ley), tomó una decisión de no permitir nuevas clasificaciones en el mismo, por considerar que, en conjunto, todas esas plantas tenían capacidad ociosa. (12) Como argumento para negar el criterio sobre la no existencia de capacidad instalada en otros sectores o casos, el Directorio ha manifestado que los productores existentes deliberadamente estaban limitando su producción para mantener altos precios. (13)

En resumen, aunque el texto de la ley, de aplicarse estrictamente, bien podría crear situaciones monopolísticas, su no aplicación, por parte del Directorio, ha eliminado, temporalmente, este peligro.

El artículo 16 de la ley, por otro lado, permite la importación de bienes de capital industriales, pagando solo un 5o/o de impuestos, sin ningún permiso, lo que estimula la capacidad instalada ociosa. Desde el punto de vista socio-económico, la justificación del criterio de capacidad instalada radica en el hecho de que permite una utilización óptima de bienes de capital industriales, con el consecuente ahorro de divisas y una mayor eficiencia y rentabilidad. Teóricamente, el Estado tiene los medios para evitar que la situación monopolística afecte al consumidor, via altos precios y baja calidad. La ausencia de estos tipos de controles en la Administración Pública dominicana, sin embargo, justifican, a nuestro entender, la actitud del Directorio de Desarrollo Industrial. (14) Los representantes del sector privado en el mismo, por otro lado, han sido renuentes a apoyar el criterio de capacidad instalada, por considerar que se les podría acusar de establecer un monopolio a favor de un miembro de su clase.

Finalmente, la existencia de capacidad ociosa puede, en algunos casos, estimular la exportación, como una forma de disminuir gastos generales, con tal de que no exista protección efectiva exagerada.

D- ANALISIS DE LAS CLASIFICACIONES "C" OTORGADAS HASTA LA FECHA

Con el fin de analizar el impacto socio-económico de las empresas que han obtenido clasificación "C", se obtuvo, del Directorio de Desarrollo Industrial, una lista de todas las 230 empresas que han obtenido clasificación industrial, bajo la categoría "C", desde la promulgación de la ley 299, en marzo de 1968, al 31 de diciembre de 1971. Para todas estas clasificaciones, la única información obtenible para cada una de ellas que, permite una cuantificación y comparación entre las mismas, es la siguiente:

1. Si la empresa es "nueva" o si ya estaba "establecida", al solicitarse la clasificación.
2. Artículos a producir.
3. Inversión total proyectada.
4. Valor agregado a un 100o/o de capacidad.
5. Números de empleos generados.
6. Porcentaje de exoneración de impuestos otorgada sobre materias primas y envases.

7. Localización.
Se han clasificado un total de 230 industrias con una inversión total de \$13,806.731; un valor agregado total ascendente a \$57,298,989 y una generación total de empleo de 13,544.

Se ha considerado importante analizar por separado los resultados socio-económicos de aquellas clasificaciones para industrias ya establecidas con anterioridad a la existencia de la ley 299 de aquellas establecidas con posterioridad a la misma. Este análisis es importante, sobre todo, porque se nos informó, que, en la gran mayoría de los casos, a las industrias ya establecidas antes de la Ley 299, se le otorgaron posteriormente exoneraciones, bajo la ley 299 (al solicitar cada una clasificación industrial, al vencerse los contratos o concesiones cubriendo sus exoneraciones), con un porcentaje igual al que ya tenían previamente. En consecuencia, los términos de la Ley 299 y los criterios del Directorio de Desarrollo Industrial no jugaron un papel importante en esas clasificaciones, limitándose el Directorio a otorgar el equivalente a la continuación del mismo porcentaje histórico de exoneración de que gozaban esas empresas.

En consecuencia, se optó por analizar, separadamente, las empresas "nuevas" (existentes después de marzo 1968) y las empresas "establecidas" (existentes antes de marzo de 1968). Para cada uno de estos dos grupos, se confeccionaron

cuadros en base al siguiente análisis:

1. Se listaron las empresas con clasificación "C" por ramo industrial, en base a la clasificación internacional industrial Uniforme (CIU) de Naciones Unidas. Para cada ramo industrial se totalizó el capital invertido, el valor agregado, los empleos generados, y se especificó para cada industria el por ciento de exoneración obtenido y la localización de cada una (véanse cuadro 5 y 10).

2. Se listaron las industrias clasificadas en orden decreciente por el número total de empleos generados.

3. Se listaron las industrias clasificadas en orden decreciente de por ciento de exoneración de impuestos concedido.

4. Se listaron las industrias clasificadas por orden decreciente en base al capital invertido.

5. Se listaron las industrias clasificadas en orden decreciente de valor agregado.

Como resultado de este trabajo se comprobó que de las 230 empresas clasificadas bajo categoría "C" sólo 85 corresponden a empresas "nuevas", mientras que 145 corresponden a empresas "establecidas". En el caso de las industrias "nuevas", el ramo industrial predominante es el de productos químicos, con 20 clasificaciones (de las cuales 7 corresponden a cosméticos y 5 a productos plásticos). Luego sigue el campo de maquinarias, aparatos y accesorios con 13 clasificaciones (estufas, alambres, bombillos, aire acondicionado, neveras, etc.)

El ramo de los papeles y el de los productos alimenticios tienen 9 clasificaciones cada uno. En cuanto a capital invertido se refiere, el ramo más importante es el de la producción de papeles y luego el de productos químicos, predominando en este último grupo los productos plásticos, los productos éticos farmacéuticos y los cosméticos. El ramo con mayor valor agregado es el de los productos químicos, (especialmente el correspondiente al de los

productos éticos farmacéuticos, los cosméticos y los plásticos). En cuanto a empleos generados, el ramo más importante es el de productos químicos, seguidos por el de maquinarias y luego productos alimenticios.

Analizando a las empresas "establecidas" por ramo industrial, vimos que el ramo de productos alimenticios y el de productos químicos son donde mayores clasificaciones se otorgaron (36 y 34, respectivamente), predominando, en el primero, embutidos, confites y helados y, en el segundo, los cosméticos (con un total de 28 de las 34 clasificaciones). En cuanto a capital invertido el ramo más importante es el de productos alimenticios, donde dos fábricas de aceites comestibles representaron una inversión superior a los \$26 millones. Luego sigue el ramo de los productos químicos, donde predomina, otra vez, el campo de los cosméticos. En el aspecto de valor agregado, predomina también el sector de productos alimenticios donde, de un total de valor agregado de \$15.2 millones, las dos plantas de aceites vegetales representan casi \$8 millones. En cuanto a empleos se refiere, el campo de productos alimenticios predomina (por la misma incidencia de las grasas vegetales) y luego el de productos químicos.

Las empresas "nuevas" que más empleos generaron fueron las de muebles, planchas de zinc, camisetas y productos éticos farmacéuticos, siendo las únicas cuatro fábricas con más de 100 nuevos empleos generados. En cuanto a empresas "establecidas", las dos empresas de aceites vegetales representaron 2,856 empleos del total de 10351 empleos del total de todas las empresas. "establecidas". Luego tienen importancia las textiles, los productos alimenticios y varias otras empresas. Un total de 22 empresas "establecidas" tienen más de 100 empleos por empresa.

De un total de 85 "nuevas" empresas, 33 obtuvieron el máximo de 90o/o de exoneración, es decir aproximadamente un

40o/o de las clasificaciones "nuevas". Solo 18 clasificaciones obtuvieron un 50o/o o menos de exoneración. De un total de 145 clasificaciones de industrias "establecidas" 38 obtuvieron el máximo de un 90o/o de exoneración, (es decir un 26o/o de ellas), y apenas 29 obtuvieron 50o/o o menos de exoneración. Esto indica que las exoneraciones de 90o/o fueron mucho más frecuentes en el caso de industrias "nuevas" (4o/o vs 26o/o).

9 empresas "nuevas" representaron una inversión mayor de RD\$1,000,000, estando representadas por cartones, papeles, arcilla, telas plásticas, resinas plásticas, muebles y planchas de zinc. La misma información, pero con relación a las empresas "establecidas" resultó en que 18 empresas representan una inversión superior a RD\$1,000,000. Predominan las industrias de aceites vegetales, textiles, las cartoneras, y algunas de cosméticos y alimentos (15).

Apenas 3 empresas "nuevas" tienen valor superior a RD\$1,000,000 representando productos éticos farmacéuticos, cartones y estufas y calentadores de agua. La misma información, pero para industrias "establecidas", mostró que 5 empresas tienen valor agregado superior a RD\$1,000,000 predominando, otra vez, las de aceites vegetales, puertas y ventanas, las textiles y cosméticos.

En cuanto al porcentaje de exoneración es útil tomar en consideración que no solamente se ha mantenido una política de conceder (bajo la Ley 299) el mismo porcentaje de exoneración a las industrias "establecidas" que gozaban, con anterioridad a dicha ley, sino que, a industrias "nuevas", que entran a producir los mismos productos que ya están elaborando industrias "establecidas", se utiliza como referencia, al otorgarle clasificación a la industria "nueva", el porcentaje de exoneración de que gozan las industrias "establecidas" que producen dicho producto. Esto quiere decir que los únicos casos en que el Directorio Industrial ha

tenido que determinar el porcentaje de exoneración a conceder, ha sido en aquellos casos de industrias "nuevas" que se dedican a producir ARTICULOS "nuevos", es decir que no lo han estado produciendo ya otras industrias "establecidas". Un análisis de las empresas clasificadas como "nuevas" mostró que, entre el total de 85 clasificaciones "nuevas", las había para un total de 67 PRODUCTOS diferentes. De esos 67 productos diferentes, 22 correspondían a productos que ya estaban en el mercado, producidos por empresas "establecidas". EN CONSECUENCIA, SOLAMENTE SURGIERON 45 NUEVOS PRODUCTOS DESDE LA VIGENCIA DE LA LEY 299 PARA LOS CUALES EL DIRECTORIO DE DESARROLLO INDUSTRIAL TUVO QUE DETERMINAR EL PORCIENTO DE EXONERACION A CONCEDER (ADEMAS DE LOS TRES CASOS DE EMPRESAS CON CLASIFICACION "B"). De esos 45 casos, 23 fueron resueltos en base a una exoneración de 90o/o. Esto quiere decir que, a la mitad de ellos, se le concedió el máximo posible.

En todos los casos de empresas "nuevas" que se dedicaron a producir artículos ya existentes en el mercado, se ha podido comprobar que el por ciento de exoneración que se les concedió, fue igual al por ciento de exoneración de que ya gozaban empresas "establecidas" que producían los mismos productos.

De lo anterior se desprende que DEL TOTAL DE 230 CLASIFICACIONES "C", SOLO 85 FUERON PARA "NUEVAS" INDUSTRIAS Y QUE, DE ESAS 85 SOLO 45 REPRESENTARON PRODUCCION DE "NUEVOS PRODUCTOS" PARA LOS CUALES ERA NECESARIO DETERMINAR EL PORCIENTO DE EXONERACION A CONCEDER. EN TODOS LOS OTROS 185 CASOS, EXISTIAN PRECEDENTES QUE EL DIRECTORIO DE DESARROLLO

INDUSTRIAL DECIDIO ADOPTAR, SIN MODIFICACIONES.

Las razones por las cuales el Directorio, al recibir una solicitud de clasificación de una industria "establecida", no optó por disminuir el porcentaje de exoneración de que gozaba anteriormente, sino simplemente adoptó el existente, se presume que se basaron en que la nueva ley tendía a "estimular" o "incentivar" a la industria y que en consecuencia "malmente podía otorgarle una exoneración menor a la que ya le había sido concedida en una época anterior".

NOTAS:

10) Este artículo no autoriza a dar beneficios a una empresa mayores que los que tiene una igual ya existente, pero el Directorio ha interpretado el espíritu de ese artículo en el sentido de que, además, dos plantas en el mismo ramo, deberán tener iguales beneficios para así evitar competencia desleal. Véase Russin y Brown. Opus cit pág. 383.

11) El alto precio de venta significa una redistribución del ingreso a favor del productor, a expensas del consumidor. La mala calidad y altos costos implican un costo económico que reduce el ingreso nacional obtenible con los recursos disponibles. Si el productor es extranjero, las altas utilidades disminuyen el valor agregado al ser exportadas.

12) En el caso de los cosméticos, la Oficina Técnica Industrial, al llegar la primera solicitud de clasificación en este ramo, consideró que no estaban incluidos bajo los términos de la ley y que debería de redactarse una legislación específica para los cosméticos. El Directorio, sin embargo, consideró que sí podían acogerse a la ley y optó por darles clasificación "C" a 28 empresas de cosméticos con un 70-60o/o de exoneración. Esa proporción de exoneración es solo ligeramente inferior a la que tenían esas empresas en virtud de concesiones previas a la Ley 299. Como se vé, el Directorio optó por darle a ese ramo, dentro de la ley, los mismos beneficios que tenía

anteriormente.

Solo después fue que optó por no admitir más clasificaciones en este ramo por considerar que existía capacidad ociosa. Desde entonces rechaza cualquier nueva solicitud de clasificación, aunque desde entonces ya se han hecho dos excepciones.

13) Russin y Brown. Opus cit. pág. 379.

14) Una posible excepción a este criterio podría darse en el campo de industrias pesadas y de productos químicos básicos, de las cuales hay pocas en el país, o de industrias estatales. En el primer caso se aprovecharían importantes economías de escala. En el segundo, la alta rentabilidad sería recibida por el Estado y dichos recursos presumiblemente utilizados en obras de interés comunitario. El argumento a favor de no permitir nuevas plantas por capacidad ociosa, sin embargo, cobra más fuerza a medida de que las posibilidades de promover situaciones monopolísticas disminuyen, ya sea por la acción supervisora del Estado, ya sea porque existan varias empresas en el ramo en estudio (caso de los cosméticos).

15) No fue posible obtener en la Oficina Técnica Industrial una lista de las clasificaciones con exoneraciones decrecientes a medida que pasan los años. Se sabe, sin embargo, que importantes sectores tienen una escala (el cosmético) y otros están sujetos a revisión después de algunos 2 años (textiles).

VI

LA LEY DE INCENTIVO INDUSTRIAL - ANALISIS DE LAS CLASIFICACIONES "C"

Se hace obvio, por otro lado, que las autoridades existentes antes de la Ley 299 que recomendaron exoneraciones no tomaron en consideración la tasa de "protección efectiva" o el impacto fiscal. Veamos algunos ejemplos.

Los niveles totales de impuestos de importación (convertidos todos los impuestos a la base ad-valorem) para los siguientes productos, son como se describe a continuación

Ciertos Productos Cosméticos	Total de Impuestos de Importación
Cremas de belleza, líquidas o semi-sólidas, o en concentradas	167.44 o/o A.V.
Polvos y talcos para el tocador	138.28 o/o A.V.
Polvos Compactos	322.55 o/o A.V.
Colores para la piel, lápices labiales y de cejas	104.55 o/o A.V.
Desodorantes, líquidos, sólidos y de otras formas	204.85 o/o A.V.
Otras preparaciones para embellecer	204.85 o/o A.V.
Crema para afeitar	151.17 o/o A.V.
Esmalte para uñas	149.28 o/o A.V.
PRODUCTOS TEXTILES	
Telas de Algodón (Párrafos 422, 423 y 424)	Entre 127.96 o/o y 505.0 o/o
Telas artificiales y mezclas (Párrafos 595 y 597)	Entre 103 o/o y 260 o/o
OTROS PRODUCTOS	
Cordones para zapatos (Párrafo 812)	504.70 o/o A.V.

margen de protección efectiva alto.

En el caso de los cordones de zapatos, la exoneración es de un 75 por ciento sobre las materias primas (sujeto a revisión a los 4 años) y estas deben constituir un porcentaje elevado del costo total.

Aún dentro de los 45 casos de empresas "nuevas" que se dedican a producir productos "nuevos" vemos casos en que obviamente no se analizó el concepto de la protección efectiva. Los siguientes artículos pagan altos impuestos de importación, la mano de obra

y materias primas locales son pocas y se les concedió una alta exoneración.

o/o de Exoneración

Vasos y platos y bandejas de papel y cartón	70 o/o hasta el 5to. año luego 55 o/o
Abanicos	70 o/o
Filtros para cigarrillos	90 o/o
Botones plásticos	90 o/o primer año 70 o/o después del 3er año
Aire acondicionado	70 o/o

En el caso de los botones plásticos, por ejemplo, los impuestos ascienden a 285,53 o/o ad-valorem (Párrafo 1049-B) y el decreto de clasificación explicó que la inversión asciende a \$7050; el empleo a 5 personas, las materias primas locales un 2.0 o/o y el valor agregado \$24,836.63. Dentro de este valor agregado obviamente están altos beneficios a expensas de ingresos fiscales.

Hay otros casos similares como clips, grapas (90 o/o exoneraciones), mascotas y calendarios (70 o/o).

En el caso de filtros para cigarrillos, se emplean 26 obreros con una inversión de \$416,714 y las materias primas nacionales ascienden a un 8 o/o. El ahorro en divisas, sin embargo, es considerable. Los filtros están gravados con altos impuestos por lo que la protección efectiva es alta.

En algunos casos, como el de los televisores, se estuvo consciente del alto margen de protección, por lo que se estableció la obligación de vender a un precio barato. (Vease la SEcción B y C del Capítulo I de este trabajo, sobre los efectos negativos sobre la distribución del ingreso de esta política).

En el caso de aires acondicionados, sin embargo, no se previó esto. Con una inversión de \$205,000, la planta de aire acondicionado solo ahorra \$18,863.00 al año en divisas, empleaba 28 personas y solo 10 o/o de materiales locales.

En este análisis, además, se ha calculado en densidad de capital por mano de obra, es decir, la cantidad de capital necesario para poder generar un nuevo empleo así como la inversión requerida para generar \$1,00 en valor

agregado. Este análisis se ha hecho para cada clasificación ("A", "B", y "C"), así como para cada ramo industrial dentro de la categoría "C", tanto para empresas "nuevas" como para empresas "establecidas". Además, se han comparado estos índices con esas mismas relaciones para el sector industrial dominicano no-azucarero en 1967 (último año anterior a la promulgación de la Ley). Asimismo se ha comparado los resultados con esos mismos indicadores para todos los préstamos para activos fijos industriales otorgados por el FIDE desde su creación y para los mismos tipos de préstamos pero otorgados por la Financiera Dominicana, S.A.

Este análisis mostró que, en 1967, el sector industrial no-azucarero de la República Dominicana, empleaba un total de 24,756 personas. Las empresas en las categorías "A", "B" y las "C" "nuevas" han generado un total de 5,847 nuevos empleos, es decir aproximadamente un 24 o/o más de empleos en cuatro años. La densidad capital-mano de obra para el sector industrial no azucarero del país fue, en 1967 de \$7,906 por empleo. Esta cifra es bastante parecida al resultado de todos los créditos otorgados por el FIDE (\$7,940 por empleo) y a la misma cifra correspondiente a las clasificaciones "C" "establecidas" (\$7,866). Analizando estas clasificaciones vemos que donde más favorable aparece esta relación es en el caso de la categoría "A" donde apenas se ha requerido \$2,913 para generar un nuevo

empleo.

Los requerimientos de categoría "B" son mucho mayores (\$29,245) en comparación con la categoría "C" (\$8,403). Sorprendentemente, las empresas "C" nuevas son menos mano de obra-intensivas que las "C" "establecidas" (\$10,144 Vs \$7,866), lo que habla mal de los logros de la Ley de Incentivo industrial. En esto ha influido la importancia de las nuevas plantas de papel. El financiamiento en el sector de papel también ha contribuido a la extraordinaria cifra de \$35,393 por empleo que aparece con relación a los préstamos para activos fijos de la Financiera Dominicana, C. x A.

En cuanto a la relación inversión-valor agregado se notó la gran similitud entre el valor de la inversión requerida para generar \$1.00 en valor agregado para el sector industrial no azucarero del país (\$1.41) con la cifra correspondiente a todas las clasificaciones "C" (\$1.98) y a todos los préstamos del FIDE (\$1.57). En el caso del valor agregado en la categoría "C" se da el caso contrario al que se dió en la generación de empleos, ya que la relación es mayor para las industrias "nuevas" (\$1.52) que para las "establecidas" (\$2.25). Recuérdese, sin embargo, que dentro del concepto de valor agregado están incluidos los beneficios. En el caso de la Financiera Dominicana, S.A., se repite el caso de un indicador pobre de \$2.76 (compárese con el de \$2.62 para el sector papel "nuevo").

En cuanto al cálculo de ahorros en divisas, esta información no aparece en las clasificaciones industriales. No son comparables las cifras entre el FIDE y la Financiera Dominicana, S.A., debido a que el primero calcula (erróneamente, a nuestro entender) el "valor de las importaciones substituidas", mientras que la Financiera Dominicana, S.A., calcula el "ahorro neto en divisas" concepto más apropiado al caso.

E - CONCLUSIONES SOBRE CLASIFICACION "C"

Si se está de acuerdo en que, en algunos casos, se han concedido porcentos de

exoneración demasiado altos, sobre materias primas, habrá que plantearse si una nueva política más restrictiva afectaría solamente a nuevas solicitudes de clasificación o si podría ser retroactiva y afecta algunas clasificaciones existentes. Si solo se aplica a nuevas solicitudes, se crearía inmediatamente el problema de que las fábricas existentes y ya clasificadas, en un ramo industrial, gozarían de mayores exoneraciones que una nueva que se quisiera establecer bajo el régimen menos liberal.

Serían poco frecuentes los casos de producción de artículos nuevos, donde, por supuesto, no surgiría este conflicto. Si se optara, sin embargo, por reducir las exoneraciones de algunas industrias o ramas industriales que ya tienen clasificación, se plantearía un problema jurídico. Desconocemos si, legalmente, el Gobierno puede derogar o modificar un decreto de concesión de clasificación industrial sin que involucre una violación contractual que permite al industrial demandar daños y perjuicios.

En caso de poderse modificar el porcentaje de exoneración de las industrias existentes, entonces en análisis a efectuar, para determinar a cuales concesionarios se les debería reducir la exoneración y el nivel a que debería llegar la nueva exoneración debería seguir los lineamientos descritos a continuación:

a) El Departamento de Estudios Económicos del Banco Central está a punto de terminar un trabajo de codificación de las planillas de importación cubriendo todas las importaciones que, durante el año 1971 efectuaron todas las empresas que se han acogido a clasificación industrial. Dicho análisis mostrará los impuestos de aduana pagados por cada industria durante el año 1971, sobre sus materias primas.

b) El Art. 39-2C y el Art. 40-C de la Ley 299 permiten al Directorio de Desarrollo industrial recabar datos sobre la producción, por artículos, de una empresa clasificada, durante un año, digamos 1971. Con la Dirección General de Aduanas o la Comisión de Reforma

Arancelaria se puede obtener información sobre los impuestos de importación totales que gravan cada producto, por lo que se podría calcular los impuestos de aduana que se habrían recaudado de haberse importado el producto final, en vez de producirse en el país.

c) El Art. 40-D obliga a la empresa clasificada a remitir anualmente al Departamento Técnico Industrial copia de su declaración de impuestos sobre la renta. Por la información del impuesto pagado sobre materias primas, el impuesto sobre la renta pagado y el que la aduana habría recibido de no haberse producido el artículo en el país, la Oficina Técnico-Industrial puede determinar el impacto fiscal de la fábrica (sería necesario hacer algunos ajustes por variaciones de inventarios). Se podrían estimar los impuestos generados por los salarios, materias primas, dividendos, etc.

d) El ahorro en divisas también se puede calcular, con la información del reporte del Banco Central antes mencionado que ofrecería el valor CIF de las importaciones de materias primas y averiguando, en la aduana, el costo CIF del producto terminado.

e) Con el Instituto Dominicano de Seguros Sociales se puede obtener información tabulada sobre los salarios pagados por cada empresa. La rentabilidad de la planta se obtiene con la declaración del impuesto sobre la renta y no es difícil comparar los precios de importación con los precios internos.

Este análisis no sería necesario hacerlo para las 230 clasificaciones otorgadas hasta diciembre de 1971, pues podría hacerse por rama industrial. Recuérdese que en el campo de cosméticos, por sí solo, hay 35 clasificaciones.

En resumen, el análisis que acabamos de describir es la única forma seria y científica de evaluar la conveniencia o no de modificar los porcentajes de exoneración de materias primas en el caso de industrias con clasificación

"C". En base a este análisis y aplicando el sistema de puntaje mínimo mencionado anteriormente se determinaría cuáles empresas no llegan a este puntaje mínimo, y, entonces, se determinaría con qué aumento en los impuestos de importación a pagar podría estar dentro del puntaje mínimo. Calculando las incidencias de este costo adicional, sobre la rentabilidad se vería si es factible este ajuste. En el caso de los estudios, por ramo industrial, de productos consumidos por los estratos sociales más pudientes, un aumento en el precio de venta pudiera ser una forma de trasladar los nuevos impuestos de Importación hacia el consumidor, con la consecuente mejoría en la distribución del ingreso.

Finalmente, por intuición, suponemos que donde más posibilidades habría de reajustar hacia arriba las exoneraciones sería en el campo de los cosméticos.



VII

LA LEY DE INCENTIVO INDUSTRIAL

F - CLASIFICACION "A"

La ley de referencia, en su clasificación "A", estimula la exportación, en los casos de industrias que se dediquen exclusivamente a la exportación y que se encuentren radicadas en zonas francas industriales. El incentivo en este caso está representado por la exoneración total del impuesto sobre la renta, y la exoneración total de impuestos de importación o exportación sobre materias primas y productos finales. En adición, otras leyes exoneran a las empresas en zona franca de los controles cambiarias y de la participación de los obreros en las utilidades de la empresa. Prácticamente la única medida discriminatoria en contra de las empresas ubicadas en las zonas francas

radica en el hecho de que la Ley 433 (en su artículo 10) no autoriza al Gobierno a otorgar financiamientos, con recursos internacionales, a empresas localizadas en las mismas.

La exoneración total del impuesto sobre la renta, sin embargo, sólo se concede cuando el negocio principal de la industria se encuentra establecido fuera de la República Dominicana. (Artículo 12-D). Cuando el negocio principal de la industria está en la República Dominicana, gozará de una exoneración del impuesto sobre la renta de un 75 o/o durante los primeros cinco años y de 50 o/o durante el resto de la concesión.

No entendemos por qué existe un tratamiento discriminatorio en la ley en contra del capital dominicano, al establecerse una exoneración menor del impuesto sobre la renta en el caso de empresas dominicanas, en comparación con el caso de empresas extranjeras. En la práctica, esto lo que estimula es que, cuando empresarios dominicanos quieran operar desde una zona franca, establecerán compañías en el extranjero para poder obtener la exoneración total del Impuesto sobre la renta.

En adición, la exoneración del impuesto sobre la renta puede no representar ningún incentivo al inversionista extranjero si el régimen impositivo del país de donde proviene la inversión, o está registrada la compañía inversionista, es tal que lo que no paga por concepto del Impuesto sobre la renta en la República Dominicana, lo tiene que pagar en su país de origen. En este caso no existe ningún incentivo y la exoneración simplemente representa el transferimiento de recursos fiscales desde la República Dominicana a un país, que se presume es industrializado, posiblemente los Estados Unidos, que es de donde proviene la mayoría de la inversión extranjera radicada en zonas francas en la República Dominicana.

El Banco Central de la República Dominicana ha sugerido modificaciones a la ley de incentivo industrial en ese sentido, las cuales, a pesar de haber sido referidas por el

Presidente de la República al Congreso Nacional, no han sido aprobadas por éste. Las recomendaciones del Banco Central, sin embargo, sufrieron modificaciones al nivel de la Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo que, a nuestro entender, han sido muy perjudiciales a los objetivos iniciales de la propuesta de modificación.

En cuanto al impuesto sobre los dividendos, la ley en el acápite "D" de su artículo 12 dice:

"d) Exoneración total (100 o/o del Impuesto sobre la Renta, establecido por la Ley No. 5911, de fecha 22 de mayo de 1962, reformado o por cualquier otra ley que la sustituya cuando el negocio principal de la empresa se encuentra establecido fuera del país.

PARRAFO: Cuando las industrias se encuentren radicadas en el país, gozarán de las exoneraciones del impuesto sobre la Renta en un 75 o/o durante los primeros cinco (5) años y de un 50 o/o durante el resto del período de concesión.

Esta exoneración no incluye el impuesto que grava a los socios o accionistas por concepto de los beneficios o dividendos percibidos de la empresa, pero si al reinvertir ésta se capitalizan los beneficios y los dividendos, son pagados en acciones, éstos quedarán exentos del pago del impuesto sobre la Renta, ateniéndose a las disposiciones del inciso ñ).".

Esta redacción es confusa y sujeta a interpretación. Podría interpretarse que cuando dice en el tercer párrafo "Esta exoneración no incluye-----" se refiere tan solo a las industrias que "se encuentren radicadas en el país" a que alude el segundo párrafo. Bajo esa interpretación, los accionistas de empresas cuyo negocio principal se encuentre establecido fuera del país no pagan el impuesto del 18 o/o sobre los dividendos, mientras que los accionistas de empresas radicadas en el país sí lo pagarían. Este es otro caso de discriminación contra el capital nacional y de transferencia de ingresos del fisco dominicano a la

tesorería de un país industrializado. Esta interpretación es la que aparentemente le ha dado Gulf and Western a la ley, pues, en un folleto sobre la zona franca industrial de La Romana, dice que los dividendos están exonerados.

Si se interpreta que el párrafo tercero se aplica al apartado d) entero y no al caso de su segundo párrafo, entonces los accionistas, en todos los casos, pagarían impuestos en el país, lo que parece más lógico y no conlleva a doble tributación en la gran mayoría de los casos. El anexo 4 presenta una modificación de este artículo en ese sentido, así como en lo relativo al impuesto sobre la Renta de la empresa.

Los artículos 10 y 18 de la Ley de Incentivo industrial establecen que, a las empresas bajo la categoría "A", el Poder Ejecutivo podrá autorizar que no más de un 20 o/o del valor de su producción pueda venderse en la República Dominicana, cuando esos productos no sean producidos en el país, en cuyo caso pagarán un 90 o/o de los impuestos de importación (Hasta la fecha dos empresas han solicitado y obtenido este derecho—. Una planta de pimientos y otra de hongos, ambas fuera de una zona franca). No entendemos por qué se estableció esta limitación. Con tal de que pague un 100 o/o de los derechos sobre el producto final, no hay razón para impedir que se exporte a la República Dominicana toda la producción, si se quisiera, aun cuando se produzca en el país. Esto aparentemente se notó luego de promulgarse la ley, pues estudiando el contrato cubriendo la zona franca de La Romana, vemos que:

"La producción de las industrias establecidas en la zona franca industrial de La Romana no estará sujeta a ninguna clase de impuestos o arbitrios cuando sea exportada a mercados extranjeros y se concederá en estos casos a dichas empresas la exoneración del Impuesto sobre la Renta, de conformidad a lo establecido en el acápite "d" y su Párrafo del Art. 12, correspondiente a la Categoría "A", de la Ley

No. 299 sobre Incentivo y Protección Industrial, de fecha 23 de abril de 1968. (Artículo 5 Decreto 3461).

"EL ESTADO autoriza a las empresas de la Categoría "A" ubicadas en la zona, a introducir en el territorio aduanero más de un 20 o/o de su producción, pagando sobre dicho exceso la totalidad de los impuestos como si el producto y mercancía hubiera sido importada desde el exterior". (Artículo 10 Resolución 450).

y

"Cuando los negocios de LA COMPAÑIA o de personas o corporaciones que operen en la zona franca consisten, en parte, de operaciones exentas de impuestos, y en parte de otras operaciones no exentas, las utilidades que resulten de estos últimos serán, a los efectos tributarios, computados como si la empresa estuviese llevando a cabo dos negocios consistentes respectivamente de operaciones exentas de impuestos y operaciones no exentas. Los gastos o entradas comunes a ambas clases de operaciones serán convenientemente prorrateados, y las deducciones con respecto al uso de desgaste de maquinaria o planta, u otras rebajas de capital, serán ajustadas según corresponda". (Párrafo III Artículo 6 Resolución 450).

Esto quiere decir, que, en el caso específico de la Zona Franca de La Romana, se puede exportar más de un 20 o/o de la producción al país (hasta un 100 o/o si se quisiera) con tal de pagar un 100 o/o de los impuestos después del 20 o/o de la producción y un 90 o/o de impuestos sobre ese primer 20 o/o. Se pagarán impuestos sobre la renta en la misma proporción en que se dividen las ventas entre locales y extranjeras.

Esta estipulación es lógica y correcta y más bien debería de haber tomado la forma de una modificación de la Ley 299 para que desde entonces, fuere aplicable a cualquier otra Zona Franca que se establezca en el futuro (17). Además, este beneficio se haría entonces extensivo a aquellas industrias con categoría "A" radicadas fuera

de Zona Franca que quieran vender más del 20 o/o de su producción en el país y cuyas materias primas sean fácilmente controlables.

En el caso de las empresas instaladas en La Romana, el permiso del poder ejecutivo para vender parte de la producción en el país, no es necesario (ver artículo 9 Resolución 450).

El párrafo 2 del artículo 7 de la Ley 200 permite el establecimiento de industrias bajo la categoría "A" fuera de Zonas Francas, bajo autorización del Poder Ejecutivo, cuando la naturaleza de los artículos a producirse sean de fácil control y con tal de que los artículos y productos no estén siendo manufacturados en la República Dominicana (18). Hasta la fecha tres empresas han obtenido clasificación "A" sin estar localizadas en Zonas Francas industriales.

El problema básico de las industrias de exportación establecidas fuera de Zonas Francas o sin la clasificación "A" radica en dos aspectos:

1o) El no poder obtener la exoneración del impuesto sobre la renta aun para aquella parte de sus ingresos que proviene de exportación, a diferencia de las empresas establecidas en Zonas Francas o con clasificación "A".

2o) El hecho de que, al exportar parte o toda su producción, no han podido, hasta la fecha, obtener la devolución o compensación de impuestos con que están gravadas las materias primas importadas, debido las dificultades administrativas en la implementación de la Ley No. 595. Hasta la fecha alrededor de 10 industrias han efectuado exportaciones, pero ninguna ha conseguido compensación de impuestos, a pesar de haber llenado todos los requisitos de la ley.

Si, al igual que en México y Panamá, una empresa que exporta parte de su producción obtuviera una reducción proporcional del impuesto sobre la renta a pagar, entonces no habría ningún interés en establecerse necesariamente en una Zona Franca Industrial para exportar parte o la mayoría de la producción a la República Dominicana. Asimismo, si el

mecanismo de devolución de impuestos de importación estuviera operativo, tampoco habría problemas para las industrias de exportación.

En resumen, excepto en el caso de empresas que se establezcan casi exclusivamente para exportación en Zonas Francas, (o fuera de Zonas Francas pero con clasificación "A") la legislación no ofrece incentivos importantes para la exportación de productos industriales, ya sea por problemas administrativos, como en el caso del mecanismo de compensación de impuestos, ya sea porque no hay exoneración de la producción de los ingresos que se derivan de exportación con relación al impuesto sobre la renta.

Existe, pues, un gran desbalance en la Ley de Incentivo Industrial en cuanto a los incentivos para exportación parcial de la producción industrial con relación a la producción dedicada totalmente al consumo interno. La exoneración del impuesto sobre la renta, sobre todo, a las empresas que exportan productos hechos con materia prima nacional, constituye el único estímulo fiscal posible para este tipo de industria, que tiene la máxima prioridad, ya que, al no efectuar importaciones, no pueden recibir exoneración de impuestos sobre materias primas. Este estímulo debe, pues, de ser otorgado.

Otro argumento a favor de esta exoneración radica en el hecho de que exista un perjuicio a favor de utilizar materia prima extranjera debido a:

- Calidad más uniforme
- Suministro más estable y seguro.
- Facilidades de financiamiento
- No hay que dar avances.

Hay que combatir este perjuicio natural a favor de la industrialización "hacia adentro" con materias primas extranjeras, otorgando la exoneración del impuesto sobre la renta para exportaciones, ya sea de productos con materia prima nacional, o extranjera.

Resultando, los aspectos relativos a exportación, en la Ley de Incentivo Industrial, es obvio el desequilibrio en la ley con relación a incentivos para substituir importaciones con relación a los pocos incentivos para promover exportaciones industriales, excepción hecha de aquellos casos de industrias ligeras dedicadas principalmente a la exportación que se establezcan en la Zona Franca de La Romana.

La falta de incentivos a la exportación, conjuntamente con la mayor rentabilidad del mercado interno, resultante de la falta de aplicación del concepto de la "protección efectiva", hacen que el talento empresarial y los recursos financieros se hayan concentrado en industrias dedicadas en su gran mayoría a substituir importaciones. Aun cuando se llegue el momento, no muy lejano por cierto, de la saturación total del mercado interno, difícilmente se dedicarán esas empresas a la exportación, ya que, por un lado, las empresas son ya altamente rentables, por el alto grado de protección, y segundo, por la falta de mecanismo de devolución de impuestos y la no disminución del impuesto sobre la renta. El concepto de la capacidad instalada al limitar la competencia interna, también desestimula la exportación industrial.

NOTA:

17) Sorprendentemente este y otros mecanismos no aparecen en el Decreto 1574 creando la zona franca de San Pedro de Macorís, lo que coloca a esta en una situación de desventaja con relación a la de La Romana.

18) Se ha otorgado clasificación "A" fuera de zona franca aun cuando los artículos están siendo producidos en el país, cuando el control de los insumos extranjeros es fácil. (Latas, por ejemplo).

VIII LA LEY DE INCENTIVO INDUSTRIAL

LA CONCENTRACION INDUSTRIAL EN SANTO DOMINGO

72 del total de 88 clasificaciones "C" y "B" industriales nuevas han sido para industrias que se radicaron o se radicarán en el Distrito Nacional. (84 o/o). Una simple lectura de la ley de incentivo Industrial confirma que es correcta la crítica, de representantes del interior del país, en el sentido de que la misma no estimula el establecimiento de industrias fuera de la ciudad de Santo Domingo. El artículo 17 de la Ley de Incentivo Industrial dice que los beneficios de la ley durarán 8 años para la industria establecida en la ciudad de Santo Domingo y en sus zonas sub-urbanas; 10 años en Santiago; 20 años en la frontera, y 15 años en cualquier otro localización del país (19). Posteriormente, la Ley 70, amplía ligeramente estos plazos a 12 años en Santiago; es decir 2 años más. Es de todos conocido el hecho de que, dada nuestra estructura arancelaria, cuando, en 1976, comiencen a vencer las primeras clasificaciones (otorgadas cuando comenzó a regir la ley en abril de 1968), esas empresas obviamente solicitarán, y obtendrán, algún tipo de acomodamiento o reclasificación, ya que no podrán seguir operando si tienen que pagar el 100 o/o de los impuestos con que están gravadas sus materias primas a no ser que, para esa época, ya la reforma arancelaria hubiera diferenciado entre los niveles arancelarios entre materias primas y productos finales. Además, la diferencia de dos años (y ahora cuatro años) entre localización en Santo Domingo o en Santiago, por ejemplo, es demasiado pequeña para tener ningún impacto.

Este es el único estímulo que la ley establece para inversiones fuera de la capital de la República. Sugerimos que, como estos estímulos son totalmente inoperantes,

se modifique la ley en el sentido de que se disminuya el impuesto sobre la renta si la empresa se localiza a más de 25 kms. a la redonda de la ciudad de Santo Domingo (recuérdese que el puerto de Haina, en su margen occidental está ya fuera del Distrito Nacional y que San Cristobal está a 30 kms. de Santo Domingo), a través de deducir de la renta neta imponible un 20 o/o de los salarios pagados por esa empresa (excepto los salarios administrativos) más un 50 o/o de los gastos efectuados por concepto de energía eléctrica y telefonos. (20).

Esto tiene el mismo efecto que una disminución en los niveles de salarios y en la tarifa por electricidad, desde el punto de vista del industrial, aunque no esté pagando esa diferencia ni la masa obrera, ni la Corporación de Electricidad, sino el fisco. Los gastos por concepto de combustible, agua y lubricantes también podrían incluirse. Asimismo, el sistema de ponderación que se utilice para determinar el porcentaje de los beneficios bajo la clasificación "C", debe de tener, como elemento de ponderación, la localización proyectada de la industria y este mismo criterio debe de existir también en el sistema de ponderación que utilice el FIDE para otorgar las condiciones óptimas o mínimas de financiamiento. La localización, bajo estos criterios, fuera de la ciudad de Santo Domingo, representaría para la empresa a) una disminución del impuesto sobre la renta proveniente de las ventas locales; b) una disminución para las empresas con clasificación "C" de los impuestos de importación sobre su materia prima, y c) mejores condiciones de financiamiento para la inversión. Con esto se espera que se compensarían las ventajas naturales de una ubicación en Santo Domingo, en términos de su cercanía al mercado y a las materias primas, sobre todo, si es una industria que opera a base de materias primas extranjeras.

H - DISMINUCION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR MOTIVO DE REINVERSION

El derecho a reducción de la renta neta imponible, por motivo de la re-inversión de parte, o todas, las utilidades de una empresa industrial, tiene su base legal en las siguientes leyes:

A) La ley del Impuesto sobre la Renta, modificada por la Ley 236 del 30 de abril de 1964, por medio de la cual se añadió el inciso Q al Art. 29 de la ley de Impuesto sobre la Renta.

B) El 4to. y 5to. Reglamento de la ley de Impuesto sobre la Renta.

C) La ley de Promoción e Incentivo Agrícola No. 532 de enero de 1970, en su artículo 57.

D) La ley de Incentivo Industrial No. 299 en su Art. 13 modificado por la Ley 79 del 31 de diciembre de 1970.

Además, existen otras leyes que tratan el tema de la re-inversión, pero aplicables a otros sectores que no son el industrial, tales como la Ley 217 de noviembre de 1967 sobre Sociedades Financieras, (que agrega un párrafo a la Ley 292 del 30 de junio de 1966) y la ley de turismo No. 153, de mayo de 1971.

En el caso del sector industrial, el Estado está dispuesto a exonerar, hasta en un 100 o/o del Impuesto sobre la Renta, aquellas empresas industriales que re-inviertan hasta un 100 o/o de sus utilidades. La única limitación es que esa reducción del impuesto sobre la Renta, deberá efectuarse en varios ejercicios, ya que la exoneración no puede exceder de un 50 o/o de la renta neta imponible, en un solo ejercicio, pero no existe límite en cuanto al número de ejercicios durante los cuales se puede efectuar esa deducción, hasta llegar al monto de la re-inversión total.

Otra limitación es que la re-inversión de las utilidades no puede efectuarse, ni en capital de trabajo ni en tierras, según lo ha determinado, administrativamente, el Directorio de Desarrollo Industrial, organismo que debe de estudiar, previamente, cada

solicitud de una industria para acogerse a los beneficios de esta parte de la ley. Tampoco se admite la re-inversión en nuevos activos para substituir similares ya existentes, es decir la substitución normal de activos y a depreciados, lo que no implica aumento en producción.

Los activos fijos admitidos como re-inversión pueden ser adquiridos a crédito. Si una industria, por ejemplo, tiene una renta neta imponible de \$100,000, en un ejercicio y durante el mismo quiere invertir \$50,000 en nueva maquinaria industrial, entonces, el beneficio neto imponible durante ese ejercicio será de tan solo \$50,000 y pagará el impuesto sobre la Renta sobre esos \$50,000 en vez de sobre \$100,000. En caso de la inversión exceder el 50 o/o de la renta neta imponible, como sería el caso de una inversión en maquinaria de \$60,000, entonces, tendría una renta neta imponible de \$50,000 y en el próximo ejercicio podría disminuir su renta neta imponible en \$10,000 para así llegar al total de \$60,000.

Asimismo, las personas físicas que inviertan en proyectos industriales, también tienen derecho a una disminución en su renta neta imponible, por el monto total de su inversión, con tal de que, en un ejercicio dado, no se disminuya su renta neta imponible en más de un 50 o/o, es decir que en el caso de la persona física se aplica exactamente el mismo criterio que el caso de la persona moral.

En algunos casos se ha exigido que estas acciones sean intransferibles por algún tiempo. Asimismo, cuando una compañía re-invierte sus utilidades y, en consecuencia, por falta de liquidez, declara dividendos en acciones en vez de dividendos en efectivo, los propietarios de esas acciones no pagan impuesto sobre la Renta sobre los dividendos en acciones que así reciben. (Ver. Art. 29-N de la Ley de Impuesto sobre la Renta y la Ley 79). En consecuencia, la re-inversión solamente resulta en una disminución del impuesto sobre la Renta a

pagar por parte de la empresa, sino que los accionistas también están exentos del Impuesto sobre la Renta, en la medida en que solamente reciban pagos por concepto de dividendos en acciones. Además, las personas físicas que inviertan en proyectos industriales pueden reducir su renta neta imponible personal.

Cada caso (excepto en el caso de dividendos en acciones) tiene que ser aprobado previamente por el Directorio de Desarrollo Industrial, y no se aplicará este beneficio a inversiones o re-inversiones efectuadas en ejercicios anteriores. En re-inversiones que se efectuarán durante el ejercicio en el cual se solicita.

Por supuesto, una empresa que tiene un programa de re-inversiones durante varios ejercicios, podrá, en cada ejercicio, solicitar esta exoneración. El Directorio de Desarrollo Industrial obliga al Industrial a emitir dividendos en acciones, sobre las utilidades de dicho ejercicio, por un monto igual al de la re-inversión aplicado en ese ejercicio a reducir el beneficio imponible. No obliga, sin embargo, como debería hacer, a la no compra de acciones en tesorería o a la no entrega de "prestamos" o "avances" a los accionistas.

Como se verá, esta exoneración del Impuesto sobre la Renta es extremadamente generosa para aquellos inversionistas que efectúan aporte a nuevos proyectos industriales, así como para aquellas empresas que re-inviertan sus utilidades en nuevos activos (que no sean tierra o capital de trabajo), siempre y cuando el proyecto de inversión sea previamente aprobado por el Directorio de Desarrollo Industrial.

Ya que el Directorio Industrial no ha rechazado clasificaciones industriales por razones socio-económicas, se presume que tampoco rechazará proyectos de re-inversión por razones socio-económicas, sino solamente porque no cumplen los requisitos de la ley. En la práctica esto ha sido así. Lo anterior significa que el Estado está dispuesto a abstenerse de cobrar el

Impuesto sobre la Renta hasta por un 50 o/o del costo total de un proyecto de re-inversión. Esto así porque, en empresas grandes, que pagan un impuesto sobre la Renta de un 41 o/o, y los accionistas, a su vez, pagan un Impuesto sobre la Renta, según la escala del impuesto complementario, la proporción total de los beneficios de una empresa que el Estado recibe, llega a un 50 o/o. Visto desde otro punto de vista, quiere decir que la inversión total solamente le cuesta la mitad a los inversionistas que la efectúan.

Esto es una exoneración muy generosa de parte del Estado e indudablemente, de toda la legislación de promoción industrial existentes, es el aspecto más atractivo para el inversionista.

Para evitar abusos, los recursos adicionales que mas adelante propondremos, para el presupuesto de la Oficina Técnica Industrial, se justifican sobre todo para contratar inspectores, que continuamente, y conjuntamente con la Dirección de Impuesto sobre la Renta, visiten las empresas que gozan del beneficio de la re-inversión, para comprobar que dicha inversión ha sido efectuada de acuerdo con los términos de la solicitud original.

En la actualidad, dicha inspección solamente forma parte de las revisiones regulares que efectúan inspectores del Impuesto sobre la Renta, que, como se sabe, son deficientes, por la falta de recursos presupuestarios de esa Oficina recaudadora, lo que no le permite tener ni la cantidad y, sobre todo, ni la calidad de los inspectores que funciones tan delicadas requieren.

Esta exoneración, por concepto de re-inversión, está limitada hasta un 40 o/o de la renta neta imponible, o hasta \$75,000.00 en aquellos casos en que la inversión no se efectúe ni en el sector industrial, ni en el agropecuario, ni en turismo, sino en Sociedades Financieras o empresas de interés social, Cultural o educacional. Las empresas industriales no clasificadas

por la Ley 299, sin embargo, obtienen los mismos beneficios de la reinversión que las empresas clasificadas.

NOTAS

19) En el caso de las industrias en categoría "A" radicadas en el extranjero, el artículo 17 de la Ley 299 es bastante confuso. El artículo 8 de la Resolución 450 sobre la Zona Franca de La Romana, establece un límite de 20 años para industrias en esa zona, no importa su radicación. Ver también el artículo 47 de la Ley 299 que limita a 20 años los beneficios de la ley y el artículo 13 del Decreto 1574 sobre la Zona Franca de San Pedro de Macorís.

20) La justificación económica de reducir los ingresos fiscales para estimular la descentralización es algo débil. Mas bien se hace porque la descentralización se justifica en términos políticos.

IX

La Ley de Incentivo Industrial

I. - PROTECCION INDUSTRIAL

El Art. 14 de la Ley de Incentivo Industrial establece que los organismos oficiales y autónomos del Estado no podrán importar ni adquirir artículos de procedencia extranjera "cuando éstos se produzcan en el país en calidad similar y precio no mayor al de los importados. Para determinar el precio de venta de estos, se tomarán en cuenta los impuestos de importación, aún cuando la entidad interesada goce de cualquier franquicia de aduana".

Asimismo, el Art. 20 de la ley establece que no se permitirá la importación exonerada de maquinarias, materias primas, etc., "cuando" éstas se produzcan en el país en cantidad suficiente y en calidad y precio competitivo incluyendo en la comparación de precios todos los derechos de importación del producto competidor importado". Uno de los 8 criterios elaborados por el Directorio de Desarrollo Industrial para otorgar clasificación "B", es "que el precio del artículo a venderse sea por lo menos 15 0/0 menos que el precio de la importación correspondiente". No se especifica, sin embargo, si el precio de la importación es antes o después, de impuestos.

El Art. 14, en la práctica, no ha sido implementado. Aunque, por disposición administrativa, el Banco Central no concede divisas al sector público, sin una previa autorización del Poder Ejecutivo, en ningún caso ha sido recabada la opinión del Directorio de Desarrollo Industrial.

La comparación de precios, tanto en el Art. 14 como en el 20, es, a nuestro entender, exagerada, pues se compara el precio interno al precio CIF extranjero más todos los impuestos, aún cuando la empresa importadora esté exonerada total o parcialmente de los mismos. Como el nivel de incidencia arancelaria

promedio en nuestro país, es de un 64 0/0, esto significa que el margen de protección nominal para la industria nacional también es de un 64 0/0. En otros países (Panamá, por ejemplo) o en las normas de organismo internacionales, como el Banco Mundial, la comparación de precios se hace agregándole un 15 ó 20 0/0 al precio CIF importado, margen que se considera como protección razonable a la industria local. Sugerimos la modificación de los artículos 14 y 20 para que reflejen este punto de vista.

La antigua ley de Incentivo Industrial (Ley No. 4) establecía en su Art. 8 que la Secretaría de Estado de Industria y Comercio acordaría fórmulas de empleo de producciones nacionales que vayan surgiendo en el mercado, por parte de industrias. La nueva legislación no trata este aspecto, por lo que se han creado problemas cuando se comienza a producir, por primera vez, un insumo industrial en el país y el nuevo productor pretende obligar al industrial a consumir el producto a un precio elevado y con problemas de calidad y suministro. El Directorio de Desarrollo Industrial debería de tomar parte activa en esta negociación, en vez de simplemente descontinuar la exoneración.

DEPRECIACION ACELERADA

Este aspecto no está tratado en la Ley de Incentivo Industrial sino en el Art. 52-F de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Dicho articulado establece que el Secretario de Estado de Finanzas, con la aprobación del Secretario de Estado de Industria y Comercio, autorizará la depreciación acelerada, pero no especifica los criterios que deberán utilizarse para negar, u otorgar, este incentivo, ni el sistema de depreciación acelerada a utilizar (existen varios).

Este tema obviamente debe de ser parte de la Ley de Incentivo Industrial y se deberá especificar en la misma las condiciones para otorgarla. Al representar un diferimiento del pago del

Impuesto sobre la Renta, permite amortizar la inversión más rápidamente y genera un mayor flujo de caja, en los primeros años. Debe de ser otorgada en aquellos casos de baja rentabilidad y o altos financiamientos, cuando contribuye a hacer factible una decisión sobre una inversión, o cuando la vida útil de los activos, así lo recomiende.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA LEY DE INCENTIVO INDUSTRIAL

El Directorio de Desarrollo Industrial solamente había contradicho la sugerencia del Departamento Técnico Industrial en un 6 0/0 de los casos al 30 de junio de 1970. Asimismo, el Poder Ejecutivo ha desestimado las recomendaciones del Directorio de Desarrollo Industrial en solo algunos de los casos. La composición original del Directorio de Desarrollo Industrial, sin embargo, ha sido modificada desde que la ley entró en vigencia. Originalmente estaba compuesta por 7 miembros, 4 del sector público y 3 del sector privado. Desde entonces, la ley ha sido modificada para agregar un representante más del sector privado, por lo que, hoy en día, la composición total es de 8 miembros y hay 4 del sector privado.

Esta igualdad de poder de decisión entre el sector privado y el público no debería de existir en un organismo con funciones tan delicadas como éstas, pues se presta a que los industriales se hagan favores entre sí y sugieran siempre el máximo de exoneraciones a sus colegas sin tomar en consideración los efectos socio-económicos del proyecto. Además, el organismo opera con un quorum de 5. (párrafo 11 artículo 4 de la Ley 299), por lo que podría darse el caso de sesiones tomadas por 4 representantes del sector privado y solo uno del sector público. El presupuesto de la Oficina Técnica Industrial obviamente es insuficiente para hacer frente a las

responsabilidades que le han sido asignadas, sobre todo, en lo referente a la supervisión de buen uso de las materias primas importadas por parte de las industrias y las recomendaciones que tiene que hacer con referencias a precios máximos de ventas.

Aunque la ley establece, en su artículo 40-D que las empresas clasificadas deben enviar anualmente una copia de su formulario de pago del Impuesto sobre la Renta, a la Oficina Técnica Industrial, en la práctica ninguna empresa lo ha hecho, y el Departamento ni siquiera se ha preocupado de exigirlo. Aunque el artículo 48 establece que el Poder Ejecutivo podrá dictar los reglamentos o regulaciones para la aplicación de la ley, el personal de la Oficina no ha tenido tiempo todavía de sugerir un texto de los mismos.

La falta, pues, de controles, a posteriori, por parte de la Oficina Técnica Industrial, obviamente ha contribuido a vigorizar las críticas de los enemigos de la Ley.

Todavía el Directorio de Desarrollo Industrial no ha definido lo que es "artesanía" (21) lo que es un "proceso industrial", y lo que es "ensamblaje" (22) conceptos todos básicos para poder interpretar y aplicar correctamente la ley.

Tampoco ha decidido o regulado la definición de cuándo un equipo es industrial o cuándo no lo es (aires acondicionados, equipo de oficina, materiales de construcción, vehículos motores, etc.). Una serie de decisiones importantes, por otro lado, tomadas por el Directorio que afectan a todos los solicitantes, no son del conocimiento público cuando realmente deberían de serlo.

La Secretaría de Estado de Finanzas, por su lado, aunque obligada por la ley, tampoco efectúa ningún tipo de control eficiente sobre las empresas clasificadas, por falta de personal adecuado. Las obligaciones establecidas por el Art. 39 de la ley, en la mayoría de los casos no están siendo cumplidas ni por la Secretaría de Estado de Finanzas ni por la de Industria y Comercio.

Una empresa recibe derecho a importar materias primas exoneradas por un tonelaje o cantidad específica por año, para cada materia prima o envase. En la práctica, sin embargo, muchas empresas traen cantidades por encima a las autorizadas, ya que la Secretaría de Finanzas se lo permite, con tal de que sea computable contra importaciones de años futuros. Es así como empresas, en su segundo año de producción, por ejemplo, han efectuado importaciones por un volumen tal que corresponde a 6 de sus 8 años de clasificación. Si una empresa, por el contrario, no importa el total de materias primas a que tiene derecho durante un año, no puede acreditar ese faltante contra importaciones de años futuros y pierde definitivamente el derecho a importar esa cantidad.

El Artículo 29 de la Ley 299, en su segundo párrafo, establece que la publicación de una clasificación industrial queda a juicio del Departamento Técnico Industrial y en consecuencia no es obligatoria. Entendemos que, sin excepción, este requisito debería ser obligatorio y en consecuencia este párrafo debe ser derogado.

La Ley 171, del 7 de marzo de 1964, establece un impuesto único de un 10 0/0 ad-valorem, sobre la importación de materias primas de cualquier naturaleza y de un 5 0/0 para envases de cualquier naturaleza, que se utilicen en los laboratorios farmacéuticos.

Como, en la práctica, muchos laboratorios farmacéuticos producen otros productos no-medicinales, principalmente cosméticos, es obvio que muchas materias primas y envases están entrando bajo esta ley y se le está dando otro uso, no solo dentro de los laboratorios sino también fuera de ellos.

Un problema relacionado con los cosméticos y productos farmacéuticos radica en la importación, con exoneración, de pre-mezcla. Además del problema de clasificación arancelaria, esto crea una difícil situación para otras empresas en el ramo que

producen a base de materias primas básicas.

La utilización de la frase "productos químicos" debe de abandonarse (y substituirse) en las clasificaciones industriales para evitar este y otros problemas.

Notas:

21) Recientemente se dictó una ley exonerando de impuestos de importación las principales materias primas utilizadas por la artesanía pero no se definió este concepto.

22). El Directorio rechazó clasificar a la Phillips para "ensamblar" o "producir" televisores, pero luego reconsideró su actitud y le otorgó clasificación, la cual fue confirmada por el Poder Ejecutivo a través de un Decreto. Posteriormente, sin embargo, cuando llegaron los componentes, las autoridades aduaneras recomendaron al Poder Ejecutivo la derogación del Decreto y así se hizo.

V- LA POLITICA DE TASA DE CAMBIO DEL PAIS

La tasa de cambio de la moneda dominicana, sobrevaluada, disminuye la protección efectiva y desestimula la exportación Industrial. En el primer caso esto puede ser compensado con impuestos y cuotas, pero en el segundo caso la sobrevaluación puede hacer que los costos internos superen los precios externos(2).

El hecho de que el país tenga, desde 1964, un déficit en cuenta corriente es indicativo de que tiene una tasa de cambio sobre-valorada y que el equilibrio de balanza de pagos se mantiene vía restricciones y vía un importante flujo de inversiones directas.

VI- EL ARANCEL DE IMPORTACION Y EXPORTACION

Hace 25 años, el arancel de importación dominicano discriminaba bastante entre materias primas y productos finales, en el sentido de que el nivel promedio del impuesto de importación era más alto, para el producto final que para la materia prima. En ese entonces, el arancel promovía el proceso de sustitución de importaciones a través de una "protección efectiva" implícita en los niveles arancelarios.

Desde 1950 en adelante, dejaron de tener importancia los niveles del arancel, al irse estableciendo una serie de leyes, de tipo general, no discriminatorias, que trataban, por igual, a casi todas las importaciones. Hoy en día, con pocas excepciones, todas las importaciones están gravadas con un 51% ad-valorem y el nivel promedio del arancel más los impuestos generales de importación es de un 64%. Esto significa que lo que más importa son las leyes de impuestos generales a la importación, ya que la incidencia del arancel es reducida, con relación a la carga impositiva total. En muchos casos, pues, la clasificación industrial lo que viene es a reestablecer cierto margen de diferencia, entre los impuestos que pagan la materia prima y los que paga el producto final, es decir reestablecer una "protección efectiva", al re-crear un

margen entre el total de los impuestos con que están gravados los productos finales y las materias primas. El día en que la reforma arancelaria llegue su tercera etapa y se estudien niveles arancelarios e impuestos de importación totales, diferentes para cada partida, obviamente eso tendrá una importancia vital para el proceso de industrialización y ese análisis no podrá hacerse sin tomar en consideración las clasificaciones industriales otorgadas por la Ley de incentivo y Protección Industrial y aún vigentes. Un aumento en los niveles de impuestos a los productos finales y una disminución para las materias primas, por ejemplo, aumentaría la "protección efectiva" de que ya gozan una serie de industrias, que constituyen el grueso del sector industrial del país, a través de sus clasificaciones industriales. Más bien deberá pensarse en que las modificaciones en los niveles arancelarios y a los impuestos generales a la importación deberán efectuarse conjuntamente con negociaciones de las clasificaciones industriales. Los impuestos sobre muchas materias primas que son comunes a toda una serie de industrias, por ejemplo, y que aunque están gravadas con altos impuestos de importación, en la realidad estos no se pagan cuando se importa, dado que los importadores son industrias con clasificaciones industriales, bien podían reducirse en la reforma arancelaria, a los niveles establecidos "defacto" por las clasificaciones. En el caso de la industria del plástico, por ejemplo, existe una legislación especial por medio de la cual todas las materias primas para las industrias plásticas, pagan un impuesto único de un 8%, por lo que la industria plástica no ha tenido que obtener clasificación industrial. Asimismo, podría pensarse en exonerar el Bunker C y una serie de materias primas, si se comprueba que el grueso de sus importaciones se están ya efectuando bajo niveles de impuestos de importación mucho más bajos que los establecidos por las leyes, debido a que todos los importadores son empresas clasificadas bajo la Ley de Incentivo Industrial y con exoneración para ese producto.

5
2
5

-X-

LA POLITICA DE INTEGRACION ECONOMICA Y DE COMERCIO EXTERIOR

La falta de una política agresiva de comercio exterior, sobre todo, orientada a obtener mercados preferenciales, como sería el caso de la Incorporación de la República Dominicana a Carifta o un acuerdo bilateral de comercio con Haití, obstaculiza seriamente todo esfuerzo de exportación industrial. A pesar de los generosos incentivos fiscales, monetarios o crediticios, que otorgue un gobierno, si no existe un mercado al cual se puede tener acceso, no habrán exportaciones industriales (1).

NOTAS:

1) Véase Tamames, Ramón. La República Dominicana y la Integración Económica. INTAL 1967. Así como Vega, Bernardo. La República Dominicana ante la Integración Económica de América Latina. Banco Central 1966.

2) Véanse varias conferencias del Dr. Julio C. Estrella sobre la inevitabilidad e, inclusive, posibles ventajas de una devaluación monetaria para la economía dominicana, así como Mientus J.D. "Private Versus Social Profits: The Use of Social Profitability Analysis in the Dominican Republic" y Rand "Economic Development in the Dominican Republic. 1970".

XI

VII CONTROLES CAMBIARIOS

Desde 1965 existen, de manera continua, en la República Dominicana, controles cuantitativos a las importaciones, vía un régimen de cuotas y prohibiciones a determinados renglones de importación, en el sentido de que el Banco Central no otorga divisas para algunos artículos y, para otros, solo en ciertas cantidades y a ciertos importadores.

En la determinación de cuáles artículos deben estar sujetos a cuotas y prohibiciones, la Junta Monetaria, lógicamente, utilizó, como uno de sus criterios, el hecho de que se producen algunos de esos artículos en el país y que, en consecuencia, la limitación a sus importaciones serviría como un elemento de protección a la industria en cuestión y contribuiría, al mismo tiempo, a un ahorro de divisas. Con posterioridad al establecimiento de la lista original de restricciones, varias empresas han solicitado que sus productos sean incluidos en dichas restricciones, al poder ellas suplirlos, a través de la producción local. En el

análisis de cada caso, el Banco Central ha utilizado los criterios "tradicionales" de los efectos socio-económicos de su producción local, pero, además, ha incluido el impacto fiscal neto del proyecto. Esto es interesante, ya que ese criterio no lo utiliza el propio Banco cuando evalúa, desde el punto de vista socio-económico, proyectos, en el FIDE.

Aunque podría pensarse que este sistema de cuotas y prohibiciones representa un factor adicional, muy importante, de protección a la industria nativa, el hecho de existir el sistema de "dólares propios" ha significado simplemente que se puede seguir importando los productos que producen esas industrias, sin limitaciones, en base a una sobre-tasa de cambio que fluctúa en alrededor de un 10 o/o. La protección efectiva, pues, es de un 10 o/o en aquellos casos en que se prohibió la mercancía y de menos de un 10 o/o para aquellos casos en que se sujetó a cuotas (el por ciento real depende de la proporción de las importaciones totales que vienen con dólares del Banco Central y con "dólares propios").

Además, el mismo sistema de "dólares propios" ha estimulado la subvaluación masiva de mercancías, incluyendo las que se producen en el país, por lo que la "protección real" es difícil de cuantificar, ya que los impuestos ad-valorem se calculan sobre valores muy inferiores a los reales.

Con el fin de dar un mayor grado de protección a la industria que realmente puede suplir el producto en calidad y precios competitivos, y en las cantidades que requiera el mercado, sería necesario restringir las importaciones, inclusive con dólares propios (3). Un proyecto de decreto ha sido elaborado en ese sentido por la Asociación de Industrias y presentado al Poder Ejecutivo. Dado que dicho decreto claramente mantiene que sólo se dará esa protección a industrias que ofrecen productos de calidad y precios favorables y que tienen capacidad para hacer frente a la demanda nacional (además de que se tomará en

cuenta el grado de competencia existente entre los productores nacionales y las resoluciones existentes relativas al control de precios sobre los productos), es obvio que este tipo de mecanismo, bien implementado por las autoridades monetarias y la Secretaría de Estado de Industria y Comercio, podría servir de aliciente a la producción industrial nacional, sin conllevar a abusos, por situaciones de falta de competencia.

Existe otro tipo de problema relativo a la protección industrial, no cubierto por este proyecto de decreto. Se trata del caso de una serie de productos que entran al país pagando muy pocos impuestos (15 o/o ad-valorem) por considerarse que son de primera necesidad (sopas, pescado, avena, maizena, compotas, etc., Ley 110 del 22 de marzo de 1967). Difícilmente puede establecerse una industria en el país que produzca estos productos sin protección adicional. Aunque fuera competitiva esa industria, bien podría tener que hacer frente a un "dumping" de parte del suplidor extranjero, por un tiempo suficientemente largo como para quebrar a la industria local. Este caso se presentó al instalarse en el país dos plantas procesadoras de leche. El estado se comprometió, verbalmente, a limitar la importación, una vez que tuvieran operando estas industrias. Este compromiso del Estado, sin embargo, se negocia caso a caso y este procedimiento es sumamente engorroso. Debería existir un mecanismo por medio del cual el inversionista solicitante, pueda tener la seguridad, a-priori, de que esas restricciones o impuestos se establecerán una vez que su planta entre en operación (4).

Indudablemente, la producción de los productos antes aludidos, tal vez no se ha efectuado en el país por esta falta de protección o falta de un mecanismo que, a-priori, garantice esta producción. Una empresa obtuvo clasificación industrial para producir compotas y abandonó el proyecto. Asimismo un inversionista local desistió en producir sopas en latas por falta de

protección. Los proyectos pesqueros aparentemente tienen este mismo problema.

El estado podría modificar la Ley No. 110, en el sentido de establecer impuestos mayores del 15 o/o existente, pero suspender esos impuestos y mantener el 15 o/o, mientras no exista producción local, pudiendo la Secretaría de Estado de Industria y Comercio ella misma, por medio de una resolución, poner en vigencia los impuestos mayores, una vez que exista la producción local.

Hasta 1967 el país contaba con un sistema de tasa de cambio única, pero con la implementación del sistema de los "dólares propios", se estableció un sistema de cambio múltiple, pero solo por el lado de las importaciones, en el sentido de que existe una tasa oficial de cambio, bajo la cual se efectúa el mayor volumen de operaciones (tanto para importaciones de mercancías como para importaciones de servicios y transacciones financieras), y una tasa de cambio fluctuante, para ciertas mercancías y ciertos servicios, para los cuales el Banco Central no otorga divisas. Este sistema de tasa de cambio múltiple, sin embargo, sólo opera por el lado de las importaciones, ya que, por el lado de las exportaciones, todos los ingresos al sistema monetario se efectúan a la paridad oficial. Los ingresos que no entran por el Banco Central, obviamente se están canjeando a una tasa mayor, pero ligeramente inferior a la tasa de venta de divisas en el mercado paralelo.

Con el fin de estimular las exportaciones no-tradicionales en general y la exportación industrial no-tradicional, en especial, podría establecerse también un tipo de cambio múltiple oficial, para las exportaciones de productos no-tradicionales, en el sentido de que el exportador de productos no-tradicionales recibiría del Banco Central, vía los bancos comerciales, gratuitamente, un certificado por el monto de su exportación. Ese certificado sería un requisito para poder efectuar importaciones con "dólares