

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



RESTRINGIDO  
E/CN.12/CGE/359  
15 de abril de 1969

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA  
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

CONSIDERACIONES SOBRE LA CALIFICACION Y CLASIFICACION, A NIVEL NACIONAL  
O REGIONAL, DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES DE CENTROAMERICA

Documento preparado por la secretaría de la CEPAL para la Secretaría  
Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana  
(SIECA), con la colaboración del señor Héctor Fernández, Asesor en  
Desarrollo Industrial de la ONUDI.



1911

1911

1911

1911

1911

## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. Consideraciones generales	3
2. Marco jurídico de referencia	5
a) Principales normas generales	5
b) Principales normas sobre empresas acogidas a leyes nacionales que disfrutaban de beneficios fiscales	6
c) Principales normas sobre el restablecimiento de condiciones normales de competencia	7
3. Los períodos de tiempo durante los que se obtienen los beneficios fiscales, con base en el criterio nacional o en el criterio regional	9
a) A nivel nacional, cuando no hay producción en ningún país	9
b) A nivel nacional, cuando hay producción de por lo menos otro país	10
c) A nivel regional, cuando no hay producción en ningún país	11
d) A nivel regional, cuando existe producción por lo menos en otro país	11
4. La opción de adoptar de inmediato un criterio regional	14



### Introducción

Este documento, elaborado a solicitud de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), contiene algunos elementos de juicio para determinar los efectos que resultarían de la calificación y clasificación de las empresas industriales centroamericanas, bien con un criterio nacional o bien con criterio regional, en lo que se refiere al otorgamiento de los beneficios fiscales correspondientes.

Según los artículos 24 y 25 del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, la calificación y clasificación de las empresas industriales tendrá que hacerse con base enteramente centroamericana a partir del séptimo año de vigencia de dicho acuerdo, pero mientras esos siete años no transcurren, los gobiernos centroamericanos podrían o bien calificar y clasificar las industrias aplicando el criterio regional, o bien seguir clasificando como "nuevas" a nivel nacional las industrias que se establezcan en sus respectivos territorios, aunque otras similares a ellas estén produciendo los mismos artículos en el territorio de alguno o algunos de los demás países del área.

Las repercusiones de la aplicación del criterio regional o del nacional deben analizarse teniendo presente lo que supone la aplicación de uno u otro criterio en relación con lo dispuesto, respectivamente, en el artículo 17 del Convenio, en sus artículos transitorios Primero, Segundo, Tercero y Cuarto y en el artículo 13 del Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras. El examen señalado se efectúa tomando en consideración tanto los lapsos durante los cuales se conceden los beneficios fiscales como las diferentes situaciones que se plantean con respecto a las empresas nuevas o existentes, tanto a nivel nacional como regional. La escasa información de que se ha dispuesto de lo que significa, en términos monetarios, la promoción de actividades industriales por medio de los incentivos fiscales, ha impedido que este análisis se complemente con datos sobre el valor total de dichas exenciones y sobre las probables pérdidas de ingresos fiscales que esas exenciones suponen.

/Se inicia

Se inicia este trabajo con algunas consideraciones sobre el planteamiento del problema; continúa con una referencia al marco jurídico en el que se basa el análisis y a las situaciones en que se encontrarían las empresas --con respecto al período de concesiones-- en el caso de aplicarse un criterio nacional y en el de aplicarse uno regional a su calificación y clasificación, y concluye con el examen de la posible conveniencia de adoptar, en plazo breve, la calificación y clasificación de las empresas a nivel centroamericano, teniendo presente el trato preferencial de Honduras y otros aspectos del desarrollo industrial.

### 1. Consideraciones generales

El Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial se suscribió el 31 de julio de 1962 y entró en vigor el 23 de marzo de 1969. Han transcurrido siete años, entre ambas fechas, durante los cuales se ha podido observar el esfuerzo desarrollado por los gobiernos centroamericanos para impulsar la industrialización de sus economías, tanto sobre la base de instrumentos regionales (zona de libre comercio y tarifa aduanera uniforme entre otros) como nacionales (leyes de incentivos fiscales y otras medidas).

Durante ese lapso se ha podido observar una competencia entre todos los países en el otorgamiento, por cada uno, de beneficios más altos que los de sus vecinos, con el propósito de obtener para sus territorios mayores volúmenes de inversión. El hecho ha conducido en la práctica a una equiparación de beneficios a sus niveles más altos, y a que se hayan visto afectados de manera significativa por esa vía los ingresos fiscales de todos los países centroamericanos; hayan aumentado en el área las posibilidades de duplicación de inversiones y se hayan creado, acaso, condiciones artificiales en la localización industrial.

Es cierto, sin embargo, que se han efectuado cambios significativos en la estructura industrial de la región; han surgido, evidentemente, actividades fabriles que, participan más positivamente en la formación del producto bruto industrial de Centroamérica que las artesanales. El Mercado Común ha hecho posible una amplia sustitución de importaciones de bienes de consumo y, además, se ha iniciado la elaboración de productos intermedios y, en cierta medida, la de bienes de capital. Sin dejar de reconocer lo anterior, así como ciertos aspectos favorables de las industrias promovidas --en términos de personal ocupado y de volúmenes de producción alcanzados-- debe señalarse también que no siempre se ha logrado establecer un balance positivo entre los insumos regionales y los importados, y que han experimentado por ese motivo presiones más acentuadas las balanzas de pagos de todos los países.

Por otra parte, y como consecuencia del grado de desarrollo económico de la región y de la fecha relativamente reciente en que se inicia el proceso de industrialización de la zona, la magnitud del sacrificio fiscal no siempre se ha visto correspondida por el logro del objetivo de encauzar las inversiones hacia un mayor grado de industrialización; se ha traducido más bien, con frecuencia, en el fomento de unidades productivas que no necesariamente corresponden a una estructura dinámica de la producción industrial.

Algunos gobiernos han reaccionado, por ese motivo, en el sentido de adoptar una política de incentivos fiscales a nivel regional más restringida y de orientarla, en especial, hacia actividades industriales que permitan obtener positivamente niveles más adecuados de madurez y de competencia, evitando que los incentivos fiscales se transformen en un subsidio permanente que en definitiva perjudica los niveles de ingreso de los Estados.

Si para lograr ese objetivo se considerase la posibilidad de reformar el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales, habrá que ponderar previamente los efectos positivos y negativos que el hecho podría significar, tanto en términos del lapso necesario que convendría señalar al disfrute de los incentivos que se otorgasen y de los requerimientos de reglamentación y administración que demandaran las decisiones que se adoptasen, como de la posible necesidad de fijar otras medidas e instrumentos de ajuste al sector manufacturero. Como complemento de la acción indicada, habría que tener presente las disposiciones del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales referentes a la aplicación de un criterio de calificación y clasificación con base centroamericana, que podría constituir, en el corto plazo, un elemento importante para lograr mayor racionalidad en el proceso de industrialización de Centroamérica, favoreciendo además un mejoramiento de los niveles de ingresos fiscales de los distintos países. Dentro de este marco general de referencia se examinan más adelante las diferentes situaciones a que daría lugar la aplicación a las empresas industriales de Centroamérica de un criterio de calificación y clasificación a nivel nacional o de uno a nivel regional.



## 2. Marco jurídico de referencia

A pesar de las interrelaciones que existen entre las disposiciones del Convenio y de su Protocolo que se aluden a continuación, se ha considerado conveniente dividir el estudio del marco jurídico de referencia en una primera parte que trata de las normas de orden general que se aplican para la calificación y clasificación de las industrias, tanto al nivel nacional como al regional; en una segunda donde se hace referencia a las que tienen relación con la transferencia de beneficios fiscales a las empresas que se hallan acogidas a leyes nacionales de fomento, y en una tercera y última donde se mencionan las que tienden a restablecer condiciones normales de competencia entre las empresas.

### a) Principales normas generales

El artículo 24 del Convenio establece:

"La aplicación de este Convenio, en lo que se refiere a calificación y clasificación de industrias, se hará sobre base enteramente centroamericana a más tardar cuando finalice el séptimo año de vigencia del presente Convenio.

"Cuando la clasificación de una empresa haya sido hecha con base enteramente centroamericana conforme a este artículo, los gobiernos de los Estados contratantes no podrán aplicar lo establecido en el artículo 25 de este Convenio."

Como complemento, el artículo 25 señala:

"Durante los primeros siete años de vigencia del presente Convenio, las empresas que se propongan dedicarse a industrias que existan en uno o más de los países, pero no en otros, podrán ser clasificadas en estos últimos como nuevas a nivel nacional, otorgándoseles los beneficios correspondientes a dicha condición y a la clasificación que se les asigne dentro de los tres grupos a que se refiere el artículo 5 de este Convenio."

/b) Principales

b) Principales normas sobre empresas acogidas a leyes nacionales que disfrutan de beneficios fiscales

El artículo Transitorio Primero del Convenio estipula:

"Las empresas que estén acogidas a leyes nacionales de fomento industrial continuarán gozando de los beneficios fiscales que les hubiesen sido concedidos por dichas leyes, salvo por lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo. Además, se les podrán otorgar beneficios iguales a los mayores de que estuvieren gozando otras empresas productoras de los mismos artículos por concesiones nacionales otorgadas en cualquier otro país centroamericano, pero sólo por el tiempo que falte para que termine la concesión de estos beneficios.

"Las concesiones para importar materiales de construcción otorgadas en virtud de leyes nacionales de fomento industrial, quedarán sin efecto treinta días después de la entrada en vigencia de este Convenio. Las franquicias para importar maquinaria y equipo, materias primas, productos semielaborados, envases y combustibles que hubieren sido concedidas en virtud de leyes nacionales quedan sujetas a lo establecido en el artículo IX del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

"Quedarán sin ningún efecto legal las concesiones otorgadas mediante leyes nacionales generales o especiales de fomento de industrias manufactureras para aquellas empresas que en el plazo de un año contado desde la fecha del Acuerdo o Decreto de Clasificación, o de seis meses a partir de la vigencia de este Convenio, cualquiera que resultare mayor, no hubieren hecho uso de ninguno de los beneficios asignados."

Este artículo Transitorio implica que, salvo cuando las empresas acogidas a leyes nacionales de fomento industrial sean reclasificadas conforme a lo establecido en el artículo Transitorio Segundo,<sup>1/</sup> dichas empresas habrán de continuar gozando de los beneficios fiscales otorgados nacionalmente y podrán además equiparar sus beneficios con los que disfruten las empresas de otros países, en cuyo caso los límites máximos estarían fijados por el país que hubiera concedido exenciones en grado mayor y por el plazo más prolongado a una actividad industrial determinada.

1/ El Transitorio Segundo del Convenio dice literalmente: "Las empresas que al entrar en vigencia el presente Convenio estén gozando exenciones fiscales en virtud de leyes nacionales, podrán solicitar su reclasificación conforme a este Convenio dentro de un plazo de seis meses. En caso de ser reclasificadas se les otorgarán los beneficios que les correspondan, deduciéndose de los plazos lo que hubiere transcurrido de los otorgados conforme a la ley nacional."

Junto a las limitaciones del artículo Transitorio Primero --sobre la importación de materiales de construcción en virtud de concesiones de las leyes nacionales, acerca de la cancelación de los beneficios de que no se haya hecho uso en determinados plazos, y en cuanto a la aplicación del artículo IX del Tratado General-- debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo Transitorio Tercero que indica literalmente:

"Las empresas acogidas a leyes nacionales, a las que correspondiere clasificar dentro del grupo C conforme a este Convenio, que no fueren reclasificadas de acuerdo con el artículo anterior y que exportaren sus productos a cualquier país centroamericano, se considerarán favorecidas por subsidios a la exportación. En consecuencia, tales exportaciones quedarán sujetas al procedimiento de fianza y demás disposiciones del artículo XI del Tratado General, excepto la comprendida en el párrafo cuarto de dicho artículo."

Además de estas normas que se refieren a las empresas acogidas a leyes nacionales, debe tenerse presente lo que se instituye en los artículos a que se hace referencia en el acápite siguiente.

c) Principales normas sobre el restablecimiento de condiciones normales de competencia

El artículo Transitorio Cuarto dispone:

"Los gobiernos podrán otorgar a empresas que sean clasificables de conformidad con este Convenio beneficios iguales a los mayores de que estuvieren gozando, en su país o en otro país centroamericano, empresas productoras de los mismos artículos en virtud de concesiones nacionales, durante el tiempo de vigencia de éstas. Extinguidas dichas concesiones, recibirán los beneficios previstos en este Convenio por el tiempo que falte para completar el plazo que les corresponda."

De igual forma, debe tomarse en cuenta lo señalado en el artículo 13 del Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras que sustituye al artículo 26 del Convenio y que a la letra dice:

"Cuando una empresa considere que se ha roto la relación de competitividad con otra que estuviere gozando, en cualquier país de Centroamérica, de exenciones o reducciones de impuestos sobre la importación de materias primas, productos semielaborados y envases, por causa de las franquicias

/concedidas

concedidas a esta última empresa, la primera podrá recurrir a las autoridades competentes de su país para que se le otorguen exenciones sobre las materias primas, productos semielaborados y envases en la medida que sea necesario para restablecer la relación de competitividad.

"La Autoridad Administrativa de dicho país deberá presentar el caso a la consideración de la SIECA, para que ésta emita el dictamen correspondiente, el cual deberá ser rendido a más tardar 30 días después de que le fuere presentada la solicitud. Una vez formulado el dictamen, la SIECA deberá convocar al Consejo Ejecutivo para que conozca del asunto. Si el Consejo no emitiera resolución dentro de 90 días la cuestión quedará resuelta de conformidad con el dictamen de la SIECA. Sin embargo, mientras se cumplen los anteriores plazos, la Autoridad Administrativa podrá conceder las franquicias si así lo estimare conveniente, mediante la rendición de fianza por el monto de los derechos aduaneros exonerados.

"El informe de la SIECA deberá tomar en cuenta sobre todo:

"a) El nivel de los aforos de las materias primas, productos semielaborados y envases correspondientes;

"b) La relación del costo de dichos productos con el costo total del artículo terminado, y

"c) El precio del referido artículo en el mercado de que se trate.

"Lo dispuesto en este artículo será aplicable también a las situaciones que surjan como consecuencia del tratamiento preferencial otorgado a Honduras en el presente Protocolo en relación con las exenciones aduaneras sobre materias primas, productos semielaborados y envases."

El artículo 17 del Convenio a su vez establece:

"Las empresas calificadas que se propongan instalar plantas en una industria, en la cual otras empresas del mismo país estén gozando de beneficios fiscales correspondientes a industrias nuevas conforme a este Convenio, tendrán derecho a los mismos beneficios a cambio de cumplir con iguales compromisos y obligaciones, pero sólo por el período que falte para que caduquen los beneficios correspondientes a la primera concesión otorgada.

"Una vez extinguido el período que se señala en el párrafo anterior, y si éste fuere menor que el correspondiente a industria existente, las empresas recibirán los beneficios de industrias existentes, pero sólo por el tiempo que falte para completar el plazo de las mismas, conforme a los términos de su Decreto o Acuerdo de Clasificación."

Habrán de considerarse también, dentro de estas normas, las disposiciones de los artículos mencionados en el literal b) anterior.

3. Los períodos de tiempo durante los que se obtienen los beneficios fiscales, con base en el criterio nacional o en el criterio regional

A continuación se exponen las situaciones que se les presentarían a las empresas industriales que solicitasen acogerse al Convenio, en el caso de realizarse su calificación y clasificación a nivel nacional y en el de hacerlo al nivel regional, también se especifica el número de años que los gobiernos, en uno u otro caso, se comprometerían a otorgar los incentivos fiscales correspondientes.

a) A nivel nacional, cuando no hay producción en ningún país

Si la inversión tiene por objeto el establecimiento de una planta que producirá artículos no fabricados en ninguno de los países de la región, se le podrían otorgar los beneficios fiscales que fija el Convenio de acuerdo con la categoría de industria nueva que le correspondiera (A o B). Recibiría asimismo el tratamiento de industria nueva cualquier otra planta similar que se instalase en un país diferente: gozaría los mismos privilegios durante los siete primeros años de vigencia del Convenio; y por el mismo período de tiempo, pero contado a partir de la fecha en que se estableciera.

Una segunda empresa similar que se instalara en alguno de esos dos países, gozaría de los mismos beneficios pero sólo hasta la fecha en que caducase la concesión de la primera (artículo 17 del Convenio).

El hecho de que una empresa disfrute de beneficios durante un período de tiempo más prolongado que el de las empresas de otros países, a causa de haber iniciado sus operaciones con posterioridad a aquéllas, podría dar lugar a que las que se instalaron originalmente recurriesen al artículo 13 del Protocolo, para que las exenciones sobre la importación de materias primas, productos semielaborados y envases se les ampliaran hasta la fecha en que concluyesen las de sus competidores.

/La situación

La situación descrita podría ejemplificarse de la siguiente manera:<sup>2/</sup>

País A (primera planta)	1970	Capítulo VI (C)	1980	Artículo 13 (P)	1987
País B (primera planta)			1977	Capítulo VI (C)	1987
País A (segunda planta)	1975	Artículo 17 (C)	1980	Artículo 13 (P)	1987

b) A nivel nacional, cuando hay producción por lo menos en otro país

En el caso de una planta que se proponga manufacturar artículos que ya están siendo producidos en la región, pero no en el país en donde se establece, la situación sería la siguiente.

La unidad de producción clasificaría como industria nueva y recibiría los beneficios que estipula el Convenio de acuerdo con el grupo que le correspondiera (A o B). En virtud del artículo Transitorio Cuarto del Convenio, dicha empresa podría aspirar a los mayores beneficios que estuvieran gozando, en otro país centroamericano, empresas productoras de los mismos artículos en virtud de concesiones nacionales. Los beneficios que le otorgaría el Convenio serían por lo tanto iguales a los mayores que otro país hubiera otorgado a una empresa similar y por el tiempo de vigencia que se prolongasen dichas concesiones. Extinguidas éstas, la empresa seguiría recibiendo los beneficios previstos en el Convenio durante el tiempo que faltase para que se cumpliera el plazo de los mismos, estipulado en el acuerdo o contrato respectivo. En esta última fase, las empresas existentes que operasen en otros países --y el período de cuyos beneficios se hubiera extinguido-- tendrían a su vez la oportunidad de ampararse en el artículo 13 del Protocolo, para restaurar las condiciones de competencia mediante la exención de impuestos sobre las materias primas, productos semielaborados y envases importados. Con ello se ampliaría el período de duración de los beneficios otorgados a la industria establecida.

<sup>2/</sup> En los gráficos la letra (C) se refiere a los artículos que corresponden al Convenio y la (P) a los del Protocolo al Convenio.

Resultaría, en consecuencia, que si a estas empresas se les habían concedido 10 años de beneficios en virtud de leyes nacionales, el período se prolongaría a 20 años por el hecho de haberse otorgado beneficios en otro país a una empresa considerada nueva a nivel nacional --hasta por un máximo de 10 años, de acuerdo con el Convenio-- ya que, como se ha visto, las industrias existentes podrían recurrir al artículo 13 del Protocolo para volver a disfrutar de exenciones sobre la importación de materias primas, productos intermedios y envases. El período de 20 años se ampliaría por añadidura hasta un total de 27, en el caso de que en un tercer país se realizase una inversión en una industria, que también se considerase nueva. La situación descrita podría presentarse gráficamente así:

País A	1960	<u>Ley nacional</u>	1970	<u>Artículo 13 (P)</u>	1980	<u>Artículo 13 (P)</u>	1987
País B			1970	<u>Capítulo VI (C)</u>	1980	<u>Artículo 13 (P)</u>	1987
País C					1977	<u>Capítulo VI (C)</u>	1987

c) A nivel regional, cuando no hay producción en ningún país

Una empresa clasificada como nueva sobre una base enteramente regional presentaría las siguientes características. Los beneficios que se concederían a industrias productoras de artículos no fabricados en la región tendrían una duración máxima de 10 años, y una segunda y tercera plantas que se instalasen con posterioridad, en el mismo o en cualquier otro país, sólo gozarían de los beneficios correspondientes hasta que caducasen los otorgados a la primera empresa, en virtud del artículo 17 del Convenio. Gráficamente la situación sería así:

País A	1970	<u>Capítulo VI (C)</u>	1980
País B	1973	<u>Artículo 17 (C)</u>	1980

d) A nivel regional, cuando existe producción por lo menos en otro país

Cuando una empresa sea clasificada como existente sobre una base centroamericana y se encuentren todavía vigentes los Acuerdos establecidos en

/vista de

vista de leyes nacionales,<sup>3/</sup> recibirían los beneficios que correspondieran a industrias "existentes", pero --de conformidad con el artículo Transitorio Cuarto-- tendrían la posibilidad de obtener los mayores beneficios que estuviesen siendo concedidos, en su propio país o en cualquiera otro de la región, a empresas productoras de los mismos artículos.

Concluido el plazo fijado por la ley nacional, la planta clasificada como "existente" seguiría percibiendo los beneficios que le otorga el Convenio hasta concluir el plazo por el que se le hubiesen concedido, y esos beneficios no tendrían por qué ser reclamados por otras empresas clasificadas con arreglo a leyes nacionales puesto que no modificarían la situación de competitividad entre todas ellas. El caso descrito puede ejemplificarse gráficamente como sigue:

Empresa A	1965	1970	1975	
	<u>Ley nacional</u>		<u>Transitorio I o II</u>	
Empresa B		1973	1975	1979
		<u>Transitorio IV (C)</u>		<u>Cap. VI(C)</u>

En los casos que se han analizado, resulta evidente que, de aplicarse de inmediato la calificación y clasificación de las empresas industriales sobre una base enteramente regional, los gobiernos sólo quedarían obligados a conceder exenciones por un plazo máximo de diez años a partir de la fecha de promulgación del Acuerdo o Decreto correspondiente a cada producción industrial que fuera nueva en la región; y en el caso de mantenerse el criterio de calificación y clasificación de las empresas desde un punto de vista nacional, los gobiernos se verían en cambio comprometidos a conceder beneficios hasta por un período de diez y siete años en lo que se refiere a las exenciones fiscales correspondientes a la importación de materias primas, envases y productos intermedios.

<sup>3/</sup> Las concesiones correspondientes a empresas acogidas a leyes nacionales o reclasificadas de acuerdo con el Convenio, conforme a lo indicado en los artículos Transitorio Primero y segundo, se considerarán terminadas en las fechas establecidas en los Acuerdos o Decretos nacionales respectivos.



Cuando ya existe producción regional de un artículo determinado, la calificación y la clasificación a base totalmente centroamericana, aplicada de inmediato, permitiría a una empresa que se instalase recibir beneficios iguales a los mayores que estuvieran siendo concedidos a sus similares conforme a leyes nacionales o, en su caso, a los que correspondiesen a la clasificación de industria existente que prevé el Convenio. De haberse reclasificado las empresas establecidas, las nuevas plantas se acogerían al artículo 17. Resulta claro que las concesiones de beneficios no podrían extenderse más de diez años en las situaciones descritas. Debe señalarse, en cambio, que si la calificación y la clasificación se hiciese con base en un criterio nacional, el hecho podría implicar una extensión de beneficios hasta por 17 años en los rubros señalados.

Cabe agregar que la decisión que se adoptase con respecto a la fecha en que habrían de aplicar los países el criterio regional, podría dar lugar a cambios en las situaciones de costos para los productos industriales porque, a menos que se hubiesen ido efectuando los ajustes internos en cada una de las plantas, los niveles de costo dependerían en parte de los montos y plazos de los beneficios otorgados. Debe tenerse en cuenta que en algunos casos podría resultar necesario variar los aforos del arancel común, para los productos de que se trate, con el objeto de establecer las relaciones entre los costos y precios preexistentes.

#### 4. La opción de adoptar de inmediato un criterio regional

El planteamiento hecho hasta aquí ha permitido precisar las situaciones que podrían presentarse a los gobiernos y empresas --con respecto al tiempo en que habría de comprometerse la protección y los subsidios a la actividad industrial-- de adoptarse, bien de inmediato o bien dentro de siete años, la calificación y clasificación con una base enteramente centroamericana. Del mismo planteamiento parece resultar aconsejable adelantar lo más posible, y si fuere del caso en forma inmediata, la aplicación del criterio regional a la calificación y clasificación de las industrias.

Cabe recordar también que cuando se celebraron las negociaciones del proyecto de Convenio, la mayoría de los países se había pronunciado por la aplicación inmediata de la base enteramente centroamericana, y la minoría por la adopción del criterio nacional durante un lapso de diez años. Esta divergencia condujo a que se aprobaran como máximo los siete años previstos en el Convenio para que hacia 1970 comenzara a operar el criterio estrictamente regional. Podría argüirse que, sin haber entrado en vigor el convenio, los gobiernos han aprovechado los siete años transcurridos desde la suscripción del mismo para impulsar su desarrollo industrial a base de incentivos otorgados a nivel nacional y que, con ello, ha quedado satisfecho en la práctica el espíritu que condujo a la aprobación de los artículos 24 y 25 del Convenio.

La aplicación del criterio regional habrá de permitir, por consiguiente, que en un plazo menor se presente la oportunidad de incrementar los niveles de ingresos fiscales de los gobiernos, de mejorar el grado de madurez de la industria centroamericana y de disminuir el largo proceso de ajuste por el que tendría que pasarse al establecerse industrias nuevas, de aplicarse el criterio a nivel nacional. De igual forma se hace posible, junto con otras medidas de política industrial, favorecer un proceso de especialización y complementación manufacturera alentando la diversificación de la producción industrial existente.

Se comprende que la adopción de un criterio regional, en estos momentos, habría de requerir de ajustes específicos, no sólo en cuanto a los aspectos de administración y reglamentación del Convenio, sino también en lo que corresponde al principio de desarrollo equilibrado entre países.

A este último respecto caben dos tipos de consideraciones. Las que se refieren a los países que mantienen todavía una menor base relativa de desarrollo industrial y las que tienen relación con el tratamiento preferencial ya otorgado a Honduras.

Con respecto a las primeras, podría pensarse que para dichos países resultase favorable que la calificación y la clasificación se efectuaran a nivel nacional por un número mayor de años, porque, entre otras razones, se podría suponer que ello les permitiría apoyar su crecimiento industrial también sobre la base de plantas que competirían con actividades ya establecidas en la región. Sin embargo, esta idea llevaría aparejada la permanente presencia de los subsidios a la producción para ramas productivas de escasa significación dentro de un proceso de desarrollo industrial eficiente y diversificado. Implicaría además posponer la recuperación de los ingresos fiscales que se dejarían de obtener en igual medida que los beneficios concedidos al desarrollo manufacturero, situación que ya se ha comentado y de hecho significaría prolongar la aplicación del criterio nacional 14 años a la calificación y clasificación de las industrias, a partir de la fecha de la suscripción del Convenio.

Parece sin embargo que esta situación no debería afrontarse teniendo sólo presente el elemento estrictamente fiscal porque debería contemplar especialmente el avance del nivel industrial de los países de menor desarrollo relativo a través de otros instrumentos de política económica. De esta manera, podría orientarse la inversión hacia aquellas industrias cuya demanda no estuviera siendo atendida por producción centroamericana en vez de seguir favoreciendo involuntariamente duplicaciones de esfuerzos e inversiones. Por ese motivo el perfeccionamiento y la adaptación de los instrumentos regionales de promoción industrial adquiere cada vez mayor prioridad, dentro de las actividades encomendadas a los órganos rectores de la integración.

/También debe

También debe tenerse en cuenta que, de establecerse en los países de menor desarrollo industrial una planta cuya producción compitiera con la de otro país de Centroamérica, si bien recibiría los beneficios del Convenio o del Protocolo, abriría al mismo tiempo la posibilidad de que la industria del otro país invocara la aplicación del artículo 13 de ese instrumento. Debe reconocerse, en cualquier caso, que el espíritu de esos instrumentos habría cumplido su cometido al haber provocado la inversión en esos países. También habría que contemplar la posibilidad de que la planta del otro país estuviera gozando de mayores beneficios que la de ellos, en virtud de las leyes nacionales, caso en el cual su planta se acogería al artículo Transitorio Cuarto del Convenio. Se comprende que si estos beneficios fuesen menores en duración a los establecidos por el Convenio o el Protocolo, la planta industrial habría de seguirlos recibiendo por el tiempo previsto en dichos instrumentos y entonces, como se dijo anteriormente, la industria competidora recurriría a su vez al artículo 13 para mantener la competitividad. En términos generales, puede afirmarse que el atractivo de la clasificación nacional se obtendría, pero que después podrían equipararse los incentivos que afectarían directamente al costo de producción.

Por lo que al otro tipo de consideraciones se refiere --el trato preferencial ya concedido a Honduras-- cabría indicar que el Protocolo al Convenio concede a las empresas que se instalen en Honduras, durante sus cinco años de vigencia, beneficios fiscales mayores --veinte por ciento aproximadamente-- que los establecidos por el Convenio. En el caso de aplicarse una base enteramente centroamericana de inmediato, esta preferencia siempre resultaría efectiva para las industrias nuevas dentro del contexto regional. Por lo que se refiere a las industrias nuevas en Honduras, pero de las que ya existiera producción en otros países, los beneficios que podría otorgar Honduras serían los que concede el Convenio para las empresas existentes (Capítulo VI) o, en su caso, los mayores que estuviesen recibiendo empresas similares de otros países, en virtud del artículo Transitorio Cuarto del Convenio.

/En resumen,

En resumen, de ser la intención ofrecer a Honduras y, en general, a los países de menor desarrollo industrial relativo, posibilidades de impulsar industrias que ya están participando en el abastecimiento de la demanda regional, podría pensarse, por ejemplo, en las siguientes alternativas: a) concederles al adoptar el criterio regional, la oportunidad de aplicar el criterio nacional por un número de años menor al de siete que establece el Convenio, o b) establecer conjuntamente una lista de industrias a las que, durante un período de años convenido, dichos países pudieran aplicar el criterio nacional. Esta última posibilidad podría ampliarse con un número reducido de industrias en las que otros países se mostraran interesados, pero que se consideraran básicas para el desarrollo industrial de la región y elevaran los niveles de competencia en el Mercado Común Centroamericano.

Con respecto a la proposición que se anota en el inciso a) anterior, la alternativa se presenta sobre la base de procurar un desarrollo sano y equilibrado entre los países de la zona. Las consideraciones hechas tienen principalmente a demostrar que existe la posibilidad de racionalizar una política de incentivos de la zona que, atendiendo a una base regional, permita definir excepciones para proporcionar a los países de menor desarrollo relativo la oportunidad, durante cierto tiempo, de aplicar un criterio nacional de calificación y clasificación que les favorezca en especial, siguiendo lo que establece el artículo 25 del Convenio. Desde este punto de vista, la posibilidad de actuar sobre esta base no excedería sin embargo del lapso establecido en dicho instrumento para la adopción del criterio regional.

Con relación a lo expresado en el inciso b), la alternativa podría llevarse a la práctica teniendo en cuenta la posibilidad de disponer, en un plazo lo más breve posible, de un inventario de las industrias que, a nivel nacional, se encuentran disfrutando de beneficios fiscales. Este primer paso permitiría conocer las distintas fechas en que habrán de caducar los beneficios que están siendo otorgados en la actualidad a diferentes empresas por los gobiernos de los distintos países. Se establecería así una primera lista de empresas industriales cuyos lapsos para que

/concluyan los

concluyan los beneficios correspondientes podrían permitir que aquella planta que se instalase en un país de menor desarrollo relativo dispusiera de un período de tiempo suficiente para alcanzar una adecuada madurez.

Dichas empresas, en efecto, podrían acogerse a lo estipulado en el artículo Transitorio Cuarto del Convenio, incluso en ausencia de una clasificación hecha con base en un criterio nacional.

Cuando se disponga de esta primera lista podrán conocerse las empresas que en virtud de un consenso regional podrían ser susceptibles de recibir un tratamiento diferente, mediante su instalación en aquellos países donde se considerase que la base industrial alcanzada no había logrado suficiente amplitud. En la práctica, esta solución haría posible que los países en las condiciones señaladas pudieran seleccionar las industrias que, a pesar de estar establecidas en el ámbito regional, podrían recibir los beneficios de industrias nuevas, sobre todo para aquellas a las que restase un plazo corto de exenciones. Se comprende, en cualquier caso, que el lapso otorgado para su instalación no podría exceder del período que el Convenio señala para el establecimiento de un criterio de calificación y clasificación con base enteramente centroamericana.

Existe finalmente la posibilidad de ampliar por consenso general la participación de otros países miembros concediéndoles la oportunidad de definir aquellas líneas de producción que, por considerarse básicas dentro de cada una de sus estructuras de producción, habrían de ser susceptibles de recibir tratamiento semejante, aunque exista producción similar dentro de la zona. Se comprende que en la opción de elegir los procesos de producción a que se hace referencia, habría que tomar en consideración las perspectivas dinámicas que podrían afectar al equilibrio entre la oferta y la demanda de la región. Si estas posiciones de equilibrio y competencia corrieran el peligro de verse sustancialmente alteradas, se podría recurrir al tratamiento de industria existente dentro de la zona. Como en el caso anterior, la vigencia de la concesión para la instalación de la empresa no podría tener un período de duración mayor del que establece el Convenio para la adopción de un criterio de calificación y clasificación de las industrias a nivel regional.