

VACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
SOCIAL



Distr.
LIMITADA
E/CEPAL/MEX/1984/L.22
12 de junio de 1984

CEPAL
Comisión Económica para América Latina



APUNTES SOBRE LA REVISION DE LA POLITICA ARANCELARIA COMUN
EN CENTROAMERICA

1. 2. 3.
4. 5. 6.
7. 8. 9.
10. 11. 12.

13. 14. 15.

16. 17. 18.
19. 20. 21.

INDICE

	<u>Página</u>
1. Antecedentes	1
2. La nueva propuesta arancelaria de la SIECA	2
3. Alternativas para la adopción y aplicación de una política arancelaria revisada	13
4. Comentarios finales	20

11/11/11

11/11/11

11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

11/11/11

1. Antecedentes

La política arancelaria que se sigue actualmente en Centroamérica se ha ido apartando cada vez más de los requerimientos del desarrollo económico de los países de la región. La extraordinaria rigidez del sistema la ha convertido de instrumento de promoción industrial --o, en su caso, de medio para cumplir otros objetivos de la política económica-- a un freno a esa actividad, por lo engorroso del procedimiento para modificar las tarifas. La aplicación del arancel en las aduanas es también innecesariamente compleja, ya que prevalece un sistema mixto de gravámenes específicos y ad valorem. Ello ha contribuido a la gradual erosión del valor real del impuesto ante el constante aumento de precios de los bienes importados que se observa desde 1970, y a los cambios en las modalidades internacionales de empaque y embalaje, que tienden a reducir el peso bruto de aquellos productos. Por su parte, la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) plantea problemas de clasificación de los bienes y se aparta de las normas vigentes en la mayoría de los países.

Un obstáculo aún más serio lo constituye la compleja y a veces contradictoria mezcla de objetivos que se persiguen con el sistema arancelario (fomento industrial, fuente de ingresos fiscales, y mecanismo de contención de importaciones) lo que ha entorpecido su cumplimiento. Por otra parte, no obstante que uno de los propósitos centrales de la política arancelaria de los países centroamericanos fue el de integrar el arancel común frente a terceros con una zona de libre comercio entre ellos, la uniformidad que esta integración requiere se ha ido perdiendo de manera creciente. Así, se han impuesto numerosos recargos arancelarios y gravámenes a las importaciones, y las exoneraciones y variaciones en la administración del arancel en las aduanas han sido disímiles. A ello se suman diferencias significativas entre países en los precios unitarios de importación de artículos comparables.

/Sin duda,

Sin duda, la rigidez del arancel contribuyó durante los últimos años a la adopción de otros mecanismos de contención de importaciones; algunos, como los gravámenes al consumo, que "racionan" la demanda por medio de los precios y, otros, como las cuotas y los controles cambiarios, que buscan restringir el consumo mediante medidas cuantitativas.

Todo ello ha convencido a la mayoría de las autoridades del sector económico y hacendario de la región de la conveniencia de revisar a fondo la política arancelaria. Tan evidente es la obsolescencia del arancel vigente en Centroamérica, que nadie objeta la necesidad de modificarlo; sólo se discuten la forma de abordar el problema y las características y alcance que debe tener una política arancelaria apropiada a las circunstancias que vive la región.

2. La nueva propuesta arancelaria de la SIECA

Por las razones expuestas, los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana decidieron, a mediados del decenio pasado --en el marco de la Reunión de los Coordinadores Encargados de Revisar la Política Arancelaria Centroamericana--, encomendar a sus expertos, apoyados por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, la elaboración de un nuevo régimen arancelario y aduanero, tarea que fue concluida, en una primera etapa, en septiembre de 1980. El trabajo, que se apoya en un extenso análisis e investigaciones diversas,^{1/} consiste en un proyecto de convenio que contiene propuestas generales como normas para la aplicación del arancel y criterios de valoración; un nuevo arancel, basado en la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, con sede en Bruselas, la de mayor aceptación internacional, que fue adaptada a las circunstancias

1/ Una lista del extenso número de documentos básicos preparados por la SIECA en apoyo a la revisión de la política arancelaria centroamericana se encuentra en el anexo 3 del Segundo Proyecto de Informe Final de la Reunión de Coordinadores Encargados de Revisar la Política Arancelaria Centroamericana (SIECA/81/RCRA-XXV/D.T.1/Rev.1), Guatemala, julio de 1982.

particulares de Centroamérica, así como una propuesta de tarifas comunes aplicables a las importaciones originarias en terceros países. El proyecto comprende además disposiciones para eliminar las exoneraciones arancelarias, define lo que es el derecho de aduana, establece un mecanismo destinado a modificar los derechos mediante ajustes de tarifas dentro de límites preestablecidos, prevé una cláusula de salvaguardia, y propone las fórmulas institucionales para tomar acuerdos y ponerlos en vigor en toda materia relacionada con la política arancelaria común.^{2/}

El arancel propuesto, además de recomendar la adopción de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (denominado NAUCA II en el proyecto de convenio), se propone un sistema tarifario distinto al actual, aplicable a las importaciones provenientes de terceros países. El objetivo fundamental del nuevo sistema es hacer del arancel un instrumento de desarrollo industrial, despojándolo de otras funciones como las fiscales o la de defensa del balance de pagos. De ahí que se recomiende fijar el monto de la tarifa en forma tal que brinde a la industria centroamericana un nivel de protección efectiva que le permita desarrollarse de manera razonable y eficiente, y se contemple complementar la tarifa externa con otras disposiciones, como gravámenes al consumo interno, orientados al logro de otros objetivos de la política económica. Así, para que las actividades económicas generen valor agregado, el arancel otorga a cada una el grado de protección efectiva que les corresponde, tomando en cuenta la capacidad de absorción de mano de obra y el uso de recursos regionales para la producción.^{3/}

Con el propósito de asegurar una aplicación uniforme del arancel a la importación en los cinco países, el proyecto también prevé la eliminación de los sobrecargos existentes (como por ejemplo el llamado impuesto de estabilización económica que estableció el Protocolo de San José de 1968), así como la eliminación de las exoneraciones

2/ Véase, SIECA, Proyecto de Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, 31 de junio de 1981.

3/ Una explicación detallada de la propuesta se encuentra en: SIECA, Segundo Proyecto de Informe Final de la Reunión de Coordinadores Encargados de Revisar la Política Arancelaria Centroamericana, op. cit.

derivadas de instrumentos de incentivos fiscales, incluyendo aquellas asociadas al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. Ello se acompaña con una tarifa baja a los insumos importados y no producidos en la región.

En efecto, el arancel divide los productos entre aquellos que se producen en la región y los que no se elaboran en ella. Para los primeros, se proponen gravámenes escalonados desde niveles bajos a los insumos hasta niveles altos a los productos terminados, mientras que los bienes no producidos tendrían una tarifa mínima del 5% ad valorem.

Entre los criterios que se emplearon para fijar el nivel de protección efectiva, se incluyó, al menos en parte, el objetivo de racionalizar el nivel de protección en aras de promover la eficiencia, proteger al consumidor, y lograr la óptima asignación de recursos en el marco de un aprovechamiento de las ventajas comparativas de los países centroamericanos. Así, los bienes se clasificaron según la utilización de insumos nacionales o regionales, el valor agregado que generan, y el empleo que otorgan. Luego, esos criterios se ponderaron de modo de obtener una clasificación de cada rama de actividad dentro de una franja de protección preestablecida que originalmente iba de 50 a 150 puntos. Esta forma de proceder fue aprobada por los Ministros Responsables de la Integración a mediados de los años setenta.^{4/} Sin embargo, durante el primer trimestre de 1980, las autoridades de los gobiernos de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica recomendaron, a la luz de los trabajos realizados, que se elaborara un nuevo cálculo de tarifas nominales sobre una franja de 35 a 100 puntos de protección.^{5/} Con

4/ Véanse los Acuerdos tomados al respecto por los Ministros de Economía de Centroamérica durante su XVI reunión ordinaria (Guatemala, julio de 1976) y la III reunión extraordinaria (Guatemala, septiembre de 1978.)

5/ Véase el Acuerdo adoptado por la XXIII Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana (Managua, julio de 1980). El motivo de esa decisión fue que los representantes mencionados consideraron que: a) niveles muy elevados de protección afectan de inmediato y directamente a los consumidores; b) franjas muy amplias pueden provocar discriminaciones entre países, y c) no debe agravarse la inflación internacional con alzas arancelarias.

base en estas últimas orientaciones se procedió a elaborar el nivel tarifario que forma parte de la propuesta.^{6/}

A continuación se presenta un cuadro simplificado de la estructura general tarifaria recomendada:

Clasificación económica	Grado de elaboración	Productos		
		Primarios	Semi-elaborados	Elaborados
<u>Porcentajes</u>				
Consumo				
	Elaborados en la región	-	-	De 35 a 60
	No elaborados	5	5	5
Intermedios				
	Elaborados en la región	10	20	30
	No elaborados	5	5	5
Bienes de capital				
	Elaborados en la región	30	30	30
	No elaborados	5	5	5

Para los bienes no producidos en la región, se propuso un gravamen general de 5%. En cambio para los elaborados en ella se fijó una tarifa de 30% a los bienes de capital, de 10% al 30% a los insumos, según su

^{6/} La manera de calcular la tarifa nominal de los bienes finales se basó en la siguiente fórmula matemática:

$$G_j = \frac{t_j - t_i (I)}{V_j / P_j}$$

En donde: G_j = el nivel de protección de la rama de actividad "a" (la franja de 35 a 100 puntos a que alude el texto).

t_j = la tarifa de los bienes finales.

t_i = la tarifa ponderada de los insumos que utiliza esa rama.

I = el valor monetario de los insumos que utiliza la rama.

V_j = el valor agregado de la rama.

P_j = el valor de la producción de la rama.

/grado

grado de elaboración, y de 35% a 60% a los bienes finales, de acuerdo con la protección que le corresponda a la rama de actividad a que pertenezcan, dentro de la franja preestablecida de protección de 35 a 100 puntos. Además, se previó conceder la libre importación (tarifa igual a cero) a un número muy limitado de rubros. Por otro lado, el mecanismo para modificar los derechos aduaneros a la importación en forma flexible autorizaría a modificarlos dentro de determinados rangos.^{7/}

Partir de una tarifa mínima y general del 5% para todos los bienes que no se producen es consecuencia lógica del enfoque general de la propuesta: no es el arancel el instrumento encargado de regular el consumo de los bienes finales que no se producen y se pueden importar; para ello, éste puede complementarse con impuestos selectivos al consumo, los cuales también podrían recaudarlos las aduanas.

Desafortunadamente, no se dispone aún de información completa que permita comparar los grados de protección nominal, y especialmente de protección efectiva, del sistema arancelario propuesto frente a los del vigente. Al parecer, al menos con base en datos parciales elaborados por la SIECA, la tendencia de los niveles de protección nominal apuntarían a una desgravación en numerosas ramas de actividad. (Véase el cuadro 1.) Sin embargo, en vista de la menor dispersión de las tarifas prevista en el nuevo proyecto arancelario, y ante la supresión de las exoneraciones, los niveles de protección efectiva que éste ofrecería no necesariamente son menores a los actuales. Ello podría significar que desde el punto de vista del costo social del arancel en su conjunto, el cambio del sistema arancelario vigente al propuesto no entrañaría una variación importante en el grado general de protección que se le brinda a la producción regional frente a la del resto del mundo.

^{7/} Según la propuesta, la facultad que los poderes legislativos otorgarían a los poderes ejecutivos para modificar los derechos aduaneros se sujetaría a las siguientes reglas: a) los derechos aduaneros podrán aumentarse hasta alcanzar una tarifa nominal máxima de 100% ad valorem, y b) los derechos podrán reducirse hasta llegar a una tarifa nominal mínima de 1% ad valorem.

Cuadro 1

CENTROAMERICA: COMPARACION DE LOS NIVELES ESTIMADOS DE PROTECCION EFECTIVA (POTENCIAL).
RAMAS PRINCIPALES DE ACTIVIDAD SEGUN SU VALOR BRUTO DE PRODUCCION (VBP), 1980a/

CIIU	Rama de actividad y descripción	Protección vigente (1977)		Propuestas de protección consideradas (franjas)		Protección resultante de la Reunión de Coordinadores
		Promedio centroamericano	Rango entre países	35-100	50-150	
1. Productos alimenticios (27% a 39% del VBP)						
3111	Matanza de ganado y preparación y conservación de carne	15	-36 a 159	90	134	135
3112	Fabricación de productos lácteos	35	21 a 56	90	135	108
3113	Envasado y conservación de frutas y legumbres	266	69 a 449	67	99	90
3114	Elaboración de pescado, crustáceos y otros productos marinos	160	103 a 1 041	97	146	99
3115	Fabricación de aceites y grasas vegetales y animales	13	6 a 23	86	128	111
3116	Productos de molinería	45	-7 a 125	62	92	116
3117	Fabricación de productos de panadería	281	67 a 582	90	135	109
3118	Fábricas y refinerías de azúcar	27	10 a 57	85	128	111
3119	Fabricación de cacao, chocolate y artículos de confitería	196	97 a 465	76	114	110
3121	Elaboración de productos alimenticios diversos	105	40 a 159	83	123	123
2. Ramas con participación significativa (5% a 13% del VBP)						
a) Bebidas (6% a 11% del VBP; Honduras, 3.4%)						
3131	Destilación, rectificación y mezcla de bebidas espirituosas	199	102 a 270	77	115	81
3132	Industrias vinícolas	223	122 a 303	64	95	95
3133	Bebidas malteadas y malta	24	18 a 32	66	98	89
3134	Industrias de bebidas no alcohólicas y aguas gaseosas	29	-4 a 86	73	108	89
b) Textiles (7% a 9% del VBP; Nicaragua, 2.8%; Costa Rica, 4.5%)						
3211	Hilado, tejido y acabado de textiles	32	16 a 53	79	117	92
3212	Artículos confeccionados de materiales textiles, excepto prendas de vestir	93	39 a 157	85	126	98
3213	Fábricas de tejidos de punto	216	108 a 305	76	113	103
3214	Fabricación de tapices y alfombras	313	120 a 505	96	144	100
3215	Confección	7	-29 a 42	77	115	62
3219	Fabricación de textiles, n.e.p.	-24	-24	74	110	54

/(Continúa)

Cuadro 1 (Continuación)

CIIU	Rama de actividad y descripción	Protección vigente (1977)		Propuestas de protección consideradas (franjas)		Protección resultante de la Reunión de Coordinadores
		Promedio centroamericano	Rango entre países	35-100	50-150	
c) <u>Calzado y prendas de vestir (6% a 10% del VBP; Nicaragua, 3.8%; Costa Rica, 4.5%)</u>						
3220	Fabricación de prendas de vestir, excepto calzado	87	-27 a 161	84	126	101
3240	Fabricación de calzado, excepto el de caucho vulcanizado o moldeado o de plástico	118	52 a 188	83	123	87
d) <u>Maderas y corcho (7% de VBP en Honduras; los demás de 0.7% a 2.8%)</u>						
3311	Aserraderos, talleres de acepilladura y otros talleres para trabajar la madera	24	-18 a 77	83	124	51
3312	Fabricación de envases de madera y de caña y artículos menudos de caña	35	-30 a 96	92	138	114
3319	Fabricación de productos de madera y de corcho, n.e.p.	58	15 a 235	81	121	84
e) <u>Substancias y productos químicos (5% a 12% del VBP; Guatemala, 3.7%)</u>						
3511	Fabricación de sustancias químicas industriales básicas, excepto abonos	-31	-127 a -11	81	121	36
3512	Fabricación de abonos y plaguicidas	-1	-19 a 32	55	81	43
3513	Fabricación de resinas sintéticas, materias plásticas y fibras artificiales, excepto el vidrio	-10	-31 a 1	49	72	85
3521	Fabricación de pinturas, barnices y lacas	73	53 a 102	55	80	85
3522	Fabricación de productos farmacéuticos y medicamentos	7	-14 a 16	51	75	13
3523	Fabricación de jabones y preparados de limpieza, perfumes, cosméticos y otros productos de tocador	245	90 a 424	61	89	111
3529	Fabricación de productos químicos, n.e.p.	33	13 a 57	72	106	62

/(Continúa)

Cuadro 1 (Continuación)

CIIU	Rama de actividad y descripción	Protección vigente (1977)		Propuestas de protección consideradas (franjas)		Protección resultante de la Reunión de Coordinadores
		Promedio centro-americano	Rango entre países	35-100	50-150	
	<u>f) Productos derivados del petróleo (7% a 13% del VBP)</u>					
3530	Refinerías del petróleo	54	39 a 404	35	50	172
3540	Fabricación de productos diversos derivados del petróleo y del carbón	42	8 a 93	63	93	40
3560	Fabricación de productos plásticos, n.e.p.	84	49 a 160	58	85	99
	<u>g) Productos metálicos (5% a 7% en Guatemala y Honduras; 1.6% a 3% en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica)</u>					
3811	Fabricación de cuchillería, herramientas manuales y artículos generales de ferretería	39	30 a 51	59	87	62
3812	Fabricación de muebles y accesorios, principalmente metálicos	99	51 a 136	71	106	103
3813	Fabricación de productos metálicos estructurales	8	-2 a 21	70	104	53
3819	Fabricación de productos metálicos, n.e.p., excepto maquinaria y equipo	56	33 a 124	50	73	86
	<u>3. Ramas con pequeña participación (del 2% al 5% del VBP con excepciones en algunos países)</u>					
3140	Industria del tabaco	162	17 a 251	71	115	96
3610	Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	61	34 a 237	60	88	60
3620	Fabricación de vidrio y productos de vidrio	37	27 a 103	75	111	75
3691	Fabricación de productos de arcilla para construcción	52	20 a 77	69	103	54
3692	Fabricación de cemento, cal y yeso	36	24 a 141	59	87	40
3699	Fabricación de productos minerales no metálicos, n.e.p.	18	13 a 33	89	130	69

/(Continúa)

Cuadro 1 (Conclusión)

CIIU	Rama de actividad y descripción	Protección vigente (1977)		Propuestas de protección consideradas (franjas)		Protección resultante de la Reunión de Coordinadores
		Promedio centro-americano	Rango entre países	35-100	50-150	
3320	Fabricación de muebles y accesorios, excepto los que son principalmente metálicos	75	39 a	87	130	94
3411	Fabricación de pulpa de madera, papel y cartón	32	11 a 54	53	78	25
3412	Fabricación de envases y cajas de papel y de cartón	17	-5 a 59	44	65	55
3419	Fabricación de artículos de pulpa, papel y cartón, n.e.p.	106	66 a 182	53	78	65
3841	Construcciones navales y reparación de barcos	24	20 a 185	71	105	73
3844	Fabricación de motocicletas y bicicletas	49	28 a 86	51	75	71
3849	Construcción de material de transporte, n.e.p.	29	24 a 33	81	121	88

Fuente: Tabulados de la SIECA (1977-1983); CEPAL y SIECA, estructura de la producción en Centroamérica.

a/ Los cálculos se realizan sobre la base de la metodología adoptada en la Reunión de los Coordinadores Encargados de Revisar la Política Arancelaria Centroamericana.

Con todo, desde el punto de vista del productor individual, el sistema propuesto podría tener repercusiones importantes; en algunos casos le ofrecería mayor protección y en otros menos. Incluso podrían darse casos extremos en los que el nivel de protección nominal de una empresa disminuiría mientras que el costo de la materia prima aumentaría (en virtud de la supresión de las exoneraciones), en cuyo caso esa empresa se sentiría doblemente "perjudicada" por el nuevo arancel.

En todo caso, disponer de información detallada --a nivel de partida-- de lo que significaría la adopción de la tarifa propuesta y de los niveles de protección efectiva en comparación con la vigente pareciera ser un elemento de juicio indispensable para que los gobiernos avancen en la negociación de un nuevo sistema arancelario.

En lo que se refiere al impacto fiscal de la propuesta, se ha estimado que su aplicación habría significado, en 1982, una pérdida global en los cinco países de aproximadamente 35 millones de pesos centroamericanos, cifra que podría haberse recuperado con creces mediante gravámenes complementarios al consumo de aquellos artículos importados no producidos en la región.^{8/} Asimismo, se ha estimado que la aplicación de la propuesta no habría tenido un impacto importante sobre el nivel general de precios en los países de la región, e incluso podía haber contribuido a una reducción selectiva de precios.^{9/}

Finalmente, con respecto a la participación gubernamental, cabe señalar que al iniciarse el proyecto de propuesta (septiembre de 1978), cada gobierno nombró un Comité Nacional Interinstitucional y un Coordinador que representara al país en un foro intergubernamental técnico al que los Ministros le asignaron un papel "prenegociador".^{10/} Ese grupo había prenegociado más de 600 partidas antes de que, en una evaluación del

8/ Véase, SIECA, Estudio del impacto fiscal y de balanza de pagos en la nueva tarifa arancelaria centroamericana (RLA /79/003), Guatemala, mayo de 1981.

9/ Véase, SIECA, Estudio del efecto de la nueva tarifa en el nivel general de precios, Guatemala, mayo de 1981.

10/ A partir de ese momento el delegado de Honduras adoptó una posición de "observador" en el foro.

avance de los trabajos, los coordinadores de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica coincidieron en reducir la franja de protección escogida, lo cual motivó el retiro de Guatemala del foro. El informe final de la Reunión de Coordinadores fue respaldado, en consecuencia, únicamente por los representantes de aquellos tres países como participantes plenos y el de Honduras en calidad de observador.^{11/} En dicho informe se recomienda que los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana organicen los trabajos futuros e incorporen a Guatemala y Honduras al proceso de negociación.

Según un acuerdo adoptado durante su reunión celebrada en Managua en noviembre de 1982, los Ministros Responsables de la Integración establecieron un plazo de tres meses para realizar consultas internas respecto del proyecto, plazo que fue prorrogado por un período adicional de tres meses en marzo de 1983, y nuevamente hasta el 31 de diciembre de 1983 en la Vigésimoctava Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, celebrada en Tegucigalpa el 2 de septiembre de ese año.

Posteriormente, la SIECA elaboró un documento con recomendaciones sobre la organización, procedimientos y calendario de las negociaciones,^{12/} que fue discutido y aprobado en principio por los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana en noviembre de 1983. Con base en ese programa, los negociadores del régimen arancelario y aduanero centroamericano se reunieron en la ciudad de Guatemala el 28 de abril de 1984, y se aprestan a continuar el calendario de reuniones propuesto por la SIECA.^{13/}

11/ Véase, SIECA, Informe final de la Reunión de Coordinadores Encargados de Revisar la Política Arancelaria Centroamericana, Tegucigalpa, 31 de julio de 1981.

12/ Véase, SIECA, Proyecto de organización, procedimientos y calendario (SIECA/FIA/4/83), Guatemala, noviembre de 1983.

13/ Véase, SIECA, Avances del Acta del Primer Período de Sesiones de los Negociadores del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

3. Alternativas para la adopción y aplicación de una política arancelaria revisada

La SIECA ha elaborado numerosos trabajos técnicos preparatorios para la revisión de la política arancelaria centroamericana. Los gobiernos de la región han participado en ellos e, incluso, como se mencionó, se llevó a cabo una prenegociación tanto del proyecto de convenio como de la estructura tarifaria. El importante esfuerzo desplegado y los acuerdos a que llegaron tres de los Coordinadores constituyen activos que sin duda facilitarán avances en esta materia en el futuro.

Según se señaló, la revisión del arancel es una tarea imposter-gable dada la obsolescencia de la estructura tarifaria vigente. Además de las ventajas intrínsecas de que el nuevo arancel coadyuve al cumplimiento de los objetivos de la política económica de cada uno de los países del área, el ejercicio de adoptar una política arancelaria revisada tiene valor en sí mismo, ya que permite aglutinar intereses y acciones comunes.

La adopción de una tarifa común frente al exterior es un notable avance en el perfeccionamiento de un proceso de integración, que pocas veces se ha alcanzado en la formación de mercados comunes modernos. Por esta razón, la renuencia de algunos gobiernos a concertar compromisos que renueven los instrumentos conjuntos de acción, plantea el riesgo de que decisiones unilaterales, lejos de unir a los países, se conviertan en obstáculo a la cooperación intrarregional. El uso de tarifas, nomenclaturas y procedimientos disímiles rompería con la necesaria uniformidad de condiciones en el mercado regional y podría dificultar irremisiblemente la reconstrucción de una tarifa uniforme común. En síntesis, existen amplios motivos de carácter sustantivo y adjetivo, que aconsejan seguir considerando a la política arancelaria como una cuestión central para la vigencia del Mercado Común que exige, además, planteamientos de alcance multilateral.

Por otra parte, no se puede ignorar que los enfoques de los trabajos técnicos descritos plantean problemas reales a algunos gobiernos, como lo puso de manifiesto, en su momento, el retiro del delegado de

/Guatemala

Guatemala del Grupo de Coordinadores. Al parecer, son dos las dificultades de tipo general que se han presentado. En primer lugar, para los gobiernos resulta difícil tomar decisiones de tanta trascendencia --que inciden nada menos que sobre la recaudación fiscal, la magnitud y la estructura de las importaciones y de la producción industrial, así como sobre la estructura de precios-- sin medir a priori sus consecuencias. Los grupos de industriales, importadores y comerciantes seguramente se mostrarán renuentes a cambios de política en tanto no adviertan con claridad las consecuencias de ello sobre sus respectivas actividades. Por otro lado, la transformación de parte de los gravámenes tarifarios en impuestos indirectos podría generar resistencias por parte de los Ministerios de Hacienda en tanto no se precise el efecto fiscal de la política arancelaria, y seguramente surgirán interrogantes respecto del efecto neto de dicha política sobre la cuenta comercial de los balances de pagos. En segundo lugar, la propuesta es innegablemente ambiciosa, ya que abarca numerosos elementos que forman parte de la política arancelaria común. No fue hasta la reunión de los Ministros Responsables de la Integración, celebrada en Tegucigalpa el 2 de septiembre de 1983, que se consideró la posibilidad de negociar por separado algunos temas a manera de permitir avances parciales y progresivos, en vez de tratar de adoptar la propuesta global, con el consiguiente riesgo de que unos cuantos elementos convertibles condujeran a un impasse a toda la negociación.

Estas dificultades de tipo general se magnifican en el momento actual en el que, con diferencias de grado, las economías centroamericanas experimentan desequilibrios en los balances de pagos y en las finanzas públicas. No se trata únicamente de que el margen de maniobra para adoptar medidas en dos áreas tan sensibles de la economía se haya restringido, sino que en algunos países incluso el signo de la política económica cambió entre 1978-1980, y la fecha. Así, algunos gobiernos que perseguían política de relativa "apertura" frente a la economía internacional, se han visto obligados a cerrar fronteras ante la fuerza de las circunstancias. Las alteraciones recientes en regímenes cambiarios

/y los

y los sistemas administrativos de control de la importación en todos los países son fiel testimonio de ello.

Las dificultades antes señaladas no deberían constituir obstáculos insalvables en la discusión y eventual aplicación de una nueva política arancelaria en la región, pero conviene mencionarlas a fin de ilustrar el tipo de consideraciones que habrán de tomarse en cuenta para hacerla viable. En otras palabras, debe reconciliarse la necesidad objetiva de revisar la política arancelaria centroamericana con las preocupaciones y circunstancias en que se desenvuelven gobiernos y productores.

Con el propósito de que el examen que ahora se inicia conduzca a acuerdos concretos, sería de gran utilidad que la SIECA complementara la información ya elaborada con datos actualizados que permitan comparar los niveles de protección nominal y efectiva de la propuesta con el esquema de protección actualmente vigente, así como que se revisaran las estimaciones del efecto que el proyecto ejercería sobre el balance de pagos, los ingresos fiscales, y la estructura de precios. Con estas orientaciones y cifras los gobiernos estarían en condición de introducir, si cabe, ajustes al proyecto, tal y como lo propusieron los Coordinadores encargados de revisar la política arancelaria centroamericana en su reunión final.^{14/}

¿En qué podrían consistir o cómo podrían configurarse las alternativas destinadas a facilitar un pronto inicio del examen que sugieren los Coordinadores y la adopción expedita de acuerdos? En las páginas siguientes se formulan algunas consideraciones sobre posibles modalidades a seguir, divididas en varias etapas.

a) Primera etapa. Durante la primera fase, los gobiernos podrían suscribir el acuerdo que: i) establecería la nueva nomenclatura arancelaria; ii) transformaría la base impositiva del arancel en ad valorem; iii) adoptaría el sistema para modificar los derechos aduaneros dentro de ciertos límites, es decir, para establecer el "mecanismo de flexibilidad"; iv) aprobaría las cláusulas de salvaguardia que se precisen;

14/ Véase, SIECA, Informe final de la Reunión de Coordinadores Encargados de Revisar la Política Arancelaria Centroamericana, op. cit.

v) acordaría la legislación sobre el valor aduanero de las mercancías, y vi) establecería las bases, los procedimientos y las instancias institucionales para pasar a la segunda etapa durante la cual se revisarían las tarifas.

Ninguno de los elementos mencionados resultan particularmente controvertibles en una posible primera etapa de negociación. Los acuerdos en ella logrados permitirían: contar con una clasificación uniforme de mercancías mucho más precisa que la actual; facilitar los trámites aduaneros; evitar los tediosos procesos de reclamos y reclasificaciones del actual sistema, y adaptar el arancel centroamericano al utilizado en la mayoría de los países del mundo. Asimismo, esos acuerdos darían un primer impulso al proceso de negociaciones que crearía la dinámica suficiente para abordar la próxima etapa.^{15/}

b) Segunda etapa. Los aspectos centrales y a la vez potencialmente controvertibles de la revisión del sistema arancelario podrían abordarse en una segunda etapa de negociaciones la cual, a su vez,

^{15/} Aun esa modernización parcial del arancel (sin modificar todavía los niveles de protección nominal) entrañaría dificultades menores, pero superables. En primer término, la conversión de una nomenclatura a otra dará origen a dudas de clasificación. Este ensayo ya ha sido iniciado en uno de los países (Costa Rica) con relativamente pocas dificultades. En segundo lugar, la conversión del arancel externo común de dos columnas (específico y ad valórem) en otro de una sola (ad valórem) exigirá de la adopción de algunas decisiones concertadas, ya que al calcular el equivalente ad valórem del arancel específico vigente, sin duda surgirán diferencias --quizás importantes-- de un país a otro para los mismos bienes, o incluso dentro del mismo país de un período a otro. Esta situación se podría resolver aplicando ya sea un promedio ponderado o el equivalente ad valórem más elevado que resultase de los cálculos. Por último, la reclasificación de determinados bienes en nuevas partidas podría dificultar que se les aplicase rigurosamente un arancel equivalente al ad valórem vigente. Esta es una tarea laboriosa pues implica tomar como punto de partida los renglones de la NAUCA I y calcular su equivalencia a los de la NAUCA II. Aunque ya existen los cruces técnicos, se requiere fijar criterios adicionales en los casos en que la equivalencia no sea unívoca. Los ensayos ya iniciados en Costa Rica sugieren que el número de partidas que se encontraría en esa situación es relativamente reducido.

debería concebirse como un conjunto de subetapas en el marco de un proceso. Entre las opciones que tienen a su alcance los gobiernos se encuentran la puesta en vigor de la propuesta tal y como está concebida, lo cual supone complementarla con otras disposiciones tributarias para evitar pérdidas fiscales, o explorar otras alternativas.

En cualquiera de las alternativas mencionadas, la discusión de la política arancelaria podría considerarse como un proceso que no necesariamente precisa de acuerdos sobre todos los renglones del arancel. Por ejemplo, la negociación bien podría iniciarse con los principales productos representativos de la producción centroamericana: alimentos, textiles, vestuario, calzado y productos de madera, incluyendo sus cadenas de producción para incorporar también las principales materias primas que dichas actividades demandan. Para el efecto, se requeriría contar con una descripción de las funciones de producción lo más desagregada posible con el fin de poder medir la protección al valor agregado de cada producto. Afortunadamente, el trabajo elaborado por la SIECA permitiría continuar avanzando de manera parcial y progresiva en la negociación de las nuevas tarifas.

En cuanto a los niveles de protección formulados en la propuesta de la SIECA y los Coordinadores nacionales, existen aún diversas alternativas por explorar, para lo cual podría aprovecharse el trabajo técnico elaborado por esa institución y los mencionados Coordinadores. A continuación se esbozan algunas de esas posibilidades.

En primer lugar, la negociación podría iniciarse partiendo de la estructura tarifaria propuesta, pero agregando a ésta una sobretasa temporal que contemplara la situación coyuntural por la que atraviesa Centroamérica. En otros términos, mientras los países de la región se vean obligados a restringir importaciones por medio de controles de diversa índole, cabría optar por mantener el arancel externo como instrumento de contención a manera de "racionar", a través de los precios, la demanda de bienes importados, hasta que se logre trasladar esa función a los impuestos selectivos al consumo en todos los países. La sobretasa permitiría preservar la coherencia de la propuesta en cuanto al grado de

/dispersión

dispersión de las tarifas, y escalonar la protección en función del valor agregado. Tendría también la ventaja de constituir una política común que contrasta con las distorsiones que introduce en una zona de integración la incorporación de controles cuantitativos disímiles a escala nacional. Por otro lado, se apartaría de la propuesta original en el sentido de que se estarían asignando a la política arancelaria objetivos múltiples y potencialmente contradictorios. Dependiendo de la magnitud del recargo que los gobiernos acordaran, esta opción no sería incompatible con la eliminación de las exoneraciones que surgen del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, y permitiría eliminar los sobrecargos vigentes.

Una variante de esta propuesta sería volver a estimar los niveles de protección nominal sobre la base de la hipótesis cuantitativa original del estudio emprendido por la SIECA, que comprendería una franja de protección efectiva de 50 a 150 puntos, en vez de la franja de 25 a 100 puntos en que se basó la propuesta final. Ese trabajo sería relativamente sencillo, ya que el material básico se encuentra debidamente tabulado y listo para procesarlo electrónicamente. Sin embargo, aun sobre los cálculos nuevos, podría requerirse establecer un sobrecargo temporal.

Una segunda opción consistiría en no abandonar de inmediato el objetivo fiscal que sigue jugando un papel importante en el sistema vigente. En este caso, la principal modificación que habría que introducir a la propuesta, caería en el ámbito del tratamiento a los bienes no producidos. Como se recordará, en la propuesta elaborada por la SIECA y los Coordinadores, todos los bienes no producidos, independientemente de su naturaleza (consumo, intermedios o bienes de capital), se gravarían con un mínimo de 5%, mientras que las tasas correspondientes a los artículos producidos regionalmente serían más altas para los bienes de consumo (35% a 60%) que para los bienes intermedios (10% a 30%) o de capital (30%). En esta segunda opción sólo se modificaría el tratamiento a los bienes de consumo no producidos o los componentes finales de esos bienes.

/Aunque

Aunque la remoción del sesgo en favor de procesos intensivos en importaciones o en capital aconsejaría hacer lo mismo con estos bienes, ello sólo sería factible si los gobiernos estuviesen dispuestos a continuar otorgando exoneraciones --tal como lo han venido haciendo y harán hasta el 31 de diciembre de 1984-- según lo acordado por los Ministros Responsables de la Integración. En tal caso, quizás sería preferible tolerar un posible sesgo en la estructura tarifaria y eliminar las exoneraciones que privilegian aún más la importación de insumos y de bienes de capital.

Con respecto a los bienes de consumo no producidos, la propuesta original plantea la posible dificultad política y técnica de algunos gobiernos de transferir a los instrumentos nacionales el contenido fiscal del arancel externo común. Convendría distinguir entre bienes que difícilmente se producirán en la región en el futuro previsible (a los que se asignaría la tasa más alta existente para bienes de consumo producidos) de aquellos susceptibles de producción futura, que se les aplicaría las mismas tasas y criterios que a los bienes de consumo producidos. Cabe señalar, sin embargo, que esta segunda opción tiene el inconveniente de que no resolvería problemas de sobreprotección o subprotección implícitos en el cambio del arancel a nivel de empresa o productor.

La tercera opción sería una síntesis de las dos anteriores, o sea, se acordaría una sobretasa temporal sobre la tarifa arancelaria hasta ahora prenegociada por tres países y se complementaría con un aumento en las tarifas aplicables a los bienes de consumo no producidos en la región. Esta alternativa permitiría también prescindir de las exoneraciones.

No se formulan consideraciones más extensas en estas páginas sobre las características precisas de la nueva tarifa arancelaria, puesto que no existe una sola solución óptima o ideal. El nivel y grado de la protección es función de los objetivos de la política económica de los gobiernos, y esos objetivos responden a su vez, en parte, a las circunstancias inmediatas que obstaculizan el desarrollo de cada uno de los países. En otros términos, las metas de mediano y largo alcance deben

/matizarse

matizarse con el realismo que imponen las restricciones de corto plazo. De ahí que convenga continuar con el proceso ya iniciado, ya que sólo la negociación directa ---a partir de los elementos de juicio de que ya se dispone o que se pueden completar rápidamente-- podrá asegurar que la política arancelaria sea congruente con los objetivos más amplios de la política económica global que persigue cada país.

4. Comentarios finales

En resumen, si bien han surgido dificultades para abordar la discusión multilateral de la política arancelaria en Centroamérica, éstas representan un obstáculo para continuar avanzando en la revisión de esa política, lo cual constituye una necesidad ineludible para la conducción de las economías de la región. Para proseguir con ese examen, es preciso reconocer que la crisis económica de los últimos años plantea a algunos gobiernos nuevas dificultades para tomar decisiones cuyas consecuencias no se pueden medir a priori sobre áreas tan sensibles como el equilibrio externo y el de las finanzas públicas, mientras que otros han manifestado su aprobación a la propuesta formulada, e incluso desean ponerla en vigor en plazo breve.

Son inobjetables los propósitos de despojar el arancel de funciones fiscales y de defensa del balance de pagos, así como de otorgar protección al sector industrial tomando en cuenta los criterios de estimular la eficiencia, premiar la incorporación de valor agregado y tomar en cuenta los intereses del consumidor. Sin embargo, las circunstancias actuales podrían obligar a conjugar esos propósitos con otros objetivos de corto plazo para que los países puedan enfrentar las restricciones inmediatas que experimentan, producto de serios desequilibrios del sector externo, de la contracción de la demanda interna y del déficit de las finanzas públicas.

De ser así, la revisión de la política arancelaria deberá abordarse en forma gradual y progresiva, lo que se convertiría en un proceso permanente y vital del programa de integración económica. Para ese

/propósito

propósito, no se precisan propuestas alternativas; bastaría capitalizar el amplio trabajo técnico realizado por la SIECA y los gobiernos durante más de un lustro. Acaso se requieran algunas tareas puntuales complementarias que aportarían a los gobiernos elementos de juicio adicionales, lo que les facilitaría la adopción de decisiones bien fundamentadas.

En las páginas precedentes se propone la toma de decisiones rápidas que permitan modernizar el sistema tarifario e iniciar la revisión de la política arancelaria. Ello podría demandar durante una etapa transitoria que el sistema arancelario conservara sus funciones fiscales o de contención de importaciones, como lo ilustran las opciones brevemente esbozadas en páginas anteriores.

Este proceder guardaría congruencia con los trabajos ya realizados. Según se comentó, los propios Coordinadores de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, con la participación del Coordinador de Honduras en calidad de observador, reconocieron la posibilidad de tener que introducir ajustes al proyecto elaborado. Lo importante sería aprovechar éste como punto de partida de una discusión de vital interés para todos los países. No existe motivo alguno para retrasar esta actividad, y sí razones de peso para apresurarla. Los gobiernos podrían dar indicaciones expresas al Grupo de Coordinadores --o al foro técnico intergubernamental que haga sus veces-- sobre la secuencia a seguir en el proceso de modernización y revisión de la política arancelaria.

