

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA



LC/MEX/R.314/Rev.1
4 de septiembre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

POLITICAS INDUSTRIALES DE CENTROAMERICA Y PANAMA

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

iii

INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción y resumen.....	1
2. Inversión extranjera.....	3
3. Protección contra las importaciones.....	6
4. Incentivos para las exportaciones.....	11
5. Costo de la mano de obra y de la electricidad.....	23
6. Conclusiones del Seminario sobre Políticas Industriales de Centroamérica y Panamá.....	24

1. Introducción y resumen

Los países del Istmo Centroamericano ^{1/} llevan cuatro décadas de cooperación a través de tratados bilaterales y multilaterales; el más importante de ellos es el Tratado General que estableció en 1960 el Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, aparte de la creación de un arancel externo común, las políticas industriales aplicadas en los seis países se han caracterizado por su falta de uniformidad.

El propósito de este documento es describir, de manera sucinta, las políticas aplicadas en los seis países del Istmo en tres áreas: inversión extranjera, protección arancelaria y no arancelaria e incentivos para las exportaciones extrazonales. Todas ellas afectan la competitividad relativa de las empresas de la subregión. Otros factores que determinan la competitividad son el costo de la mano de obra y el de la electricidad.

Tradicionalmente, los gobiernos de la subregión han seguido políticas de "puertas abiertas" para la inversión extranjera; incluso, los países han competido entre sí con el afán de atraer inversiones foráneas. ^{2/} Sin embargo, hoy día existen diferencias importantes entre ellos en cuanto al tratamiento que le dan al capital extranjero. Honduras y Nicaragua son los únicos donde se imponen algunas restricciones; en la legislación de Guatemala y Panamá no se distingue entre inversión nacional y extranjera, mientras que en Costa Rica y El Salvador se estimula esa inversión dándole acceso preferencial a divisas al tipo de cambio oficial.

En los años sesenta existía un arancel común para cinco de los países de la subregión, en el cual no participaba Panamá. A finales de 1970, Honduras salió del Mercado Común, negoció tratados bilaterales en reemplazo del tratado multilateral y, al igual que Panamá, estableció su propio arancel externo. A mediados de los

^{1/} Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

^{2/} Véase Larry Willmore, "Direct Foreign Investment in Central American Manufacturing", World Development, junio de 1976, págs. 499 a 517.

años ochenta, los cuatro países restantes dejaron de mantener un arancel común porque cada uno empezó, unilateralmente, un proceso de desgravación arancelaria.

Recientemente, los cinco países centroamericanos acordaron volver a establecer un arancel externo común a principios de 1995. El nuevo instrumento será menos proteccionista que el del pasado, con un "piso" de 5% ad valorem y un "techo" de 20%. En Panamá se han empezado también a liberalizar las importaciones, pero a ritmo lento comparado con el resto de los países del Istmo. La meta panameña en el mediano plazo es imponer un arancel máximo de 60% para bienes manufacturados y uno de 90% para bienes agrícolas. El mínimo en el nuevo arancel panameño es de 3%.

Las restricciones y los impuestos a la importación crean un sesgo antiexportador: los incentivos para producir para el mercado nacional (o subregional) son mayores que aquellos que se dirigen a la exportación a terceros países. Todos los países de la subregión han intentado compensar, al menos en parte, este sesgo mediante la promoción de exportaciones no tradicionales, sobre todo de manufacturas. Los incentivos varían mucho de un país a otro, pero incluyen regímenes de zonas francas industriales, regímenes de importación temporal, y estímulos a los exportadores que producen básicamente para los protegidos mercados locales. Es difícil concluir en cuál de ellos se otorgan más estímulos. En el presente documento se resumen tanto las diferencias como las semejanzas entre los seis países.

De igual manera que son heterogéneas las políticas de inversión extranjera, de protección arancelaria y de incentivos para las exportaciones de los países del Istmo, también lo son los costos de la mano de obra y la electricidad. En Costa Rica y Panamá se pagan los salarios más altos, los cuales casi duplican a los de los cuatro países restantes. La electricidad es más cara en Panamá y más barata en Costa Rica; los otros países se sitúan entre estos dos extremos.

2. Inversión extranjera

No se dispone en Guatemala y Panamá de una legislación específica sobre la inversión extranjera en el sector manufacturero. Empresas de propiedad nacional y extranjera reciben el mismo trato ante la ley en ambos países. Sin embargo, en Guatemala existe un registro voluntario para empresas de capital estadounidense que deseen acogerse al Convenio sobre Garantías suscrito entre los gobiernos de Guatemala y los Estados Unidos.

En Costa Rica, las leyes tampoco discriminan entre empresas nacionales y extranjeras en el sector manufacturero, pero el Banco Central mantiene un registro de inversiones foráneas. Las empresas que voluntariamente registran su capital extranjero tienen acceso a divisas al tipo de cambio oficial para: a) pagar préstamos (intereses y amortización) cuyo plazo no sea inferior a cinco años; b) repatriar capital (normalmente después de cuatro años, pero puede ser antes); c) repatriar utilidades, sujetas a declaración para el impuesto sobre la renta; d) pagar regalías, sujetas a un impuesto de 20%, y e) pagar asistencia técnica, sujeta a un impuesto de 30% y una comisión de 10%. Este acceso a divisas al tipo de cambio oficial es importante cuando existe gran diferencia entre el tipo de cambio bancario y el del mercado "negro" o paralelo. En estas circunstancias, las empresas extranjeras registradas aventajan a las nacionales y las no registradas. Los empresarios nacionales no tienen la opción de registrar sus inversiones, lo que sí pueden hacer sus homólogos extranjeros. De ahí que las políticas costarricenses --aplicadas por el Banco Central mediante reglamentos internos y no por el Poder Ejecutivo a través de leyes y decretos-- resultan discriminatorias al favorecer a la inversión extranjera.

Las políticas salvadoreñas combinan restricciones y estímulos a la inversión foránea. La Constitución de 1950 establece que "el comercio y la industria en pequeño son patrimonios de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales." El decreto 505 del 15 diciembre de 1961, "Ley de Protección del

Comercio y la Industria en Pequeño", define "pequeña" a toda empresa con menos de 10,000 dólares de capital y prohíbe la inversión de extranjeros salvo la de "aquellas industrias [que] ... no sean explotadas por salvadoreños o centroamericanos naturales", en cuyos casos se puede otorgar un permiso válido por 10 años, renovable a su término, siempre y cuando no existan empresas salvadoreñas en la misma actividad.

En la "Ley de Fomento y Garantía de la Inversión Extranjera" se exige que toda inversión foránea sea registrada en el Ministerio de Economía. Al capital extranjero registrado se le otorgan los beneficios siguientes, no concedidos a empresas nacionales: a) tenencia de cuentas bancarias en moneda extranjera que no pueden ser convertidas a moneda nacional sin autorización del propietario; b) crédito fiscal para efecto de pago del impuesto sobre la renta, cubierto por la sociedad en la cual se haya efectuado la inversión, y c) acceso a divisas extranjeras al tipo de cambio oficial para repatriar ganancias, pagar préstamos extranjeros, así como regalías y asistencia técnica hasta por un 10% de las ventas netas, y repatriar capital. Como se puede advertir, estos beneficios son más generosos que los otorgados en Costa Rica, pero similares en la medida en que su valor depende de la existencia de una brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo. Esta brecha no existe hoy día en El Salvador, pero podría volver a presentarse en el futuro, lo que colocaría a los empresarios extranjeros en situación de ventaja sobre los salvadoreños.

En Honduras hay gran apertura para recibir inversión extranjera, y no existe por lo general discriminación entre empresas nacionales y extranjeras. En el sector manufacturero, la única excepción es la industria de la madera y sus productos, en la cual el capital extranjero se limita al 49%. (Restricciones similares operan para la pesca, líneas aéreas, seguros y petróleo.) No hay claridad en cuanto a cómo se hace cumplir esta ley, ya que no existe registro alguno de las inversiones extranjeras en el país.

El Congreso Nacional rompió con esa tradición el 15 de diciembre de 1989, fecha en la que emitió el Decreto No. 266-89, "Ley de Fomento a la Inversión Privada Nacional y Extranjera", el cual recibió la aprobación del Presidente Azcona Hoyo 11 días después. Aun cuando la legislación nunca se aplicó, ni fue reglamentada, es interesante notar que en ella se considera la creación de una Comisión de Inversiones compuesta de seis miembros, cuya misión es aprobar o rechazar las solicitudes de inversionistas y "supervisar la Inversión Extranjera y a las empresas en las que éstos participen". El principal beneficio que recibirá el inversionista, cuya solicitud sea aprobada, es el derecho de abrir cuentas bancarias en moneda extranjera y de poder "transferir al exterior sus capitales y las utilidades ... después de transcurridos cuatro años ... siempre y cuando el inversionista o la empresa generen las divisas necesarias". Pese al título de la ley, no se trata en realidad de una ley diseñada para fomentar la inversión extranjera, por lo que el actual Gobierno de Honduras está preparando otra legislación al respecto.

Al presente, los extranjeros no pueden invertir legalmente en Nicaragua. Existe un proyecto de "Ley de Inversiones Extranjeras" muy similar a la legislación hondureña. La Asamblea Nacional aprobó una versión de esta ley el 12 de abril de 1991, pero fue vetada por el Poder Ejecutivo, básicamente porque el Comité de Inversiones Extranjeras (similar a la "comisión de inversiones" hondureña) constaba de nueve miembros en vez de los cinco solicitados por el Poder Ejecutivo. A juicio de éste, un Comité en el que participen el Ministro de Trabajo, el Director del Instituto Nicaragüense de Recursos Naturales y del Ambiente, un miembro de la Cámara de Industrias y el alcalde del municipio donde se ubique la inversión dificulta la aprobación de una solicitud. Con esta ley, los principales beneficios para un inversionista, una vez aprobado su plan de inversión, serán: a) "indemnización rápida, adecuada y efectiva en caso de expropiación", y b) acceso a divisas al tipo de cambio oficial para repatriar ganancias y (después de tres años) capital. Además, el Comité de Inversiones "podrá eximir, total o parcialmente, el pago de impuestos fiscales y aduaneros". En

cambio, el inversionista extranjero está obligado a convertir las divisas que recibe de sus exportaciones en moneda nacional, al tipo de cambio oficial.

En síntesis, en Costa Rica y El Salvador se estimula la inversión extranjera otorgándole acceso preferencial a divisas al tipo de cambio oficial. En Guatemala y Panamá se da igual tratamiento al extranjero que al nacional, mientras que en Honduras y Nicaragua se imponen algunas restricciones al capital extranjero.

3. Protección contra las importaciones

Durante más de tres décadas, en los países de Centroamérica y Panamá se siguió una estrategia de desarrollo "hacia adentro". En consecuencia, se aplicaron aranceles altos a los bienes de consumo final y se exoneró la importación de maquinaria, materia prima y bienes intermedios para uso de las industrias manufactureras.

Hoy día en los países centroamericanos se han eliminado todas las exoneraciones arancelarias y todas las tarifas específicas (por peso o unidad), y están bajando, paulatinamente, las tarifas ad valorem que gravan la importación de bienes que compitan con la industria local. Esta reforma arancelaria empezó en 1986 en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, en 1987 en Nicaragua y en 1990 en Honduras. En los cinco países se han tomado muchas medidas unilaterales, pero recientemente asumieron el compromiso de volver a un arancel externo común dentro de tres años y medio.^{3/} El nuevo arancel centroamericano será menos proteccionista que el del pasado. Habrá sólo cuatro tasas: 5% para maquinaria, materia prima y bienes intermedios no producidos en la subregión, 10% para maquinaria, materia prima y bienes intermedios producidos en la

^{3/} Los presidentes centroamericanos, en el punto 28 de la "Declaración de San Salvador" del 17 de julio de 1991, prometieron instrumentar el 31 de diciembre de 1992 un Arancel Uniforme Centroamericano con "techo de 20% y un piso no menor de 5%", pero los países pueden definir "una lista reducida de productos que alcanzarán los niveles acordados a más tardar el 31 de diciembre de 1994, para los cuales se establecerá un programa de desgravación".

subregión, 15% para bienes de consumo final no producidos en la subregión, y 20% para bienes finales producidos en la subregión.

Panamá se ha quedado al margen de las reformas arancelarias, pero se está intentando eliminar las tasas específicas y las cuotas de importación, con el fin de proteger las actividades económicas sólo con tarifas ad valorem, con un máximo de 60% para bienes manufacturados y 90% para productos agrícolas. Además, las empresas exoneradas del pago de impuesto sobre la importación de maquinaria, equipos, materia prima y bienes intermedios empezaron, a partir de 1991, a pagar un arancel de 3%.

Las tarifas específicas en el arancel panameño (como las que existían en el arancel centroamericano) discriminan contra la importación de productos de consumo popular. Los pantalones para niños, por ejemplo, pagan un arancel de 12 dólares por docena, o 24% de su valor, cualquiera que sea mayor. Pantalones finos que valen 50 dólares o más por docena pagan sólo 24%, mientras que los pantalones ordinarios con un costo de por ejemplo 24 dólares la docena pagan un arancel implícito de 50%.

A veces la discriminación contra productos de consumo popular es aún más obvia en el arancel panameño. El calzado de plástico para mujer está gravado con un arancel de 25% si cada par vale por lo menos 33.69 dólares cif. Calzado de menos valor (no importa el material) no puede entrar al país, por no existir partida arancelaria. El importador se ve así obligado a sobrefacturar su embarque de calzado barato, desistir de la importación o traerlo de contrabando. Cuando el calzado es de cuero (siempre que su precio sea de por lo menos 33.69 dólares el par), la tasa arancelaria es de sólo 2.5%. Así, la producción de calzado de plástico, consumido por los estratos sociales bajos, recibe una alta protección mientras que la producción de calzado fino de cuero casi no recibe protección alguna.

La protección arancelaria que rige al presente en los seis países, y los niveles esperados en 1993 y 1995 se presentan en el cuadro 1. El arancel máximo, que sería de 20% en los cinco países centroamericanos, no implica la ausencia de tasas mayores que

Cuadro 1
ARANCELES DE IMPORTACION
(Porcentajes)

	Rango 1991	Rango 1993	Rango 1995
Costa Rica	20 - 70 ^{a/}	5 - 40	5 - 20
El Salvador	5 - 35	5 - 25	5 - 20
Guatemala	5 - 40 ^{b/}	5 - 20	5 - 20
Honduras	9 - 50 ^{c/}	5 - 20	5 - 20
Nicaragua	5 - 95 ^{d/}	5 - 20	5 - 20
Panamá	2.5 - >100 ^{e/}	2.5 - 60 manufacturas 3 - 90 agrícolas	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por los ministerios de economía de cada país.

- a/ Incluye sobretasa temporal de 10 puntos porcentuales para importaciones extrarregionales. El Banco Central de Costa Rica también exige depósitos previos, actualmente el 30% del valor de la importación. Se pretende eliminar las sobretasas en agosto de 1991 y los depósitos previos a finales de 1991.
- b/ Incluye sobretasa de tres puntos porcentuales a importaciones extrarregionales.
- c/ Incluye sobretasa general de cinco puntos porcentuales y una adicional de 10 puntos para productos finales. Las sobretasas se cobran a todas las importaciones, pero los países centroamericanos estarán exentos en 1992.
- d/ Incluye impuestos colectivos de consumo de hasta 75 puntos porcentuales que funcionan como aranceles de importación.
- e/ Panamá aplica tarifas específicas, cuotas y prohibiciones, las cuales se pretende eliminar en un futuro próximo, por quedar, como en los otros países del Istmo Centroamericano, sólo con aranceles ad valórem.

graven el consumo por razones fiscales o de salud. Los cigarrillos y los perfumes, por ejemplo, podrían pagar un impuesto de 100%, pero estos artículos, producidos localmente para el mercado interno, pagarán impuestos de 80% sobre su valor ex fábrica. Esto asegura que altos impuestos cobrados en la aduana no se conviertan en aranceles de alta protección.^{4/}

Hablando en términos estrictamente legales, Costa Rica mantiene ahora aranceles de 5% a 40%, con tasas excepcionales de hasta 60% para los "rubros sensitivos" de textiles y calzado. Sin embargo, por razones fiscales, el gobierno subió temporalmente el "piso" a 10% y aplica una sobretasa de 10 puntos porcentuales a toda importación extrarregional. Esto implica, efectivamente, aranceles en el rango de 20% a 70%. En 1992 se pretende eliminar las sobretasas y bajar la protección para los rubros sensitivos a un máximo de 40%. Es de esperar que a principios de 1994 regirá un arancel meta con tasas ad valorem de entre 5% y 20%.

En Costa Rica se exige también, por razones de escasez de divisas, depósitos previos para todas las importaciones. Estos depósitos, igual que las sobretasas, actúan como aranceles porque encarecen las importaciones. Representan realmente una alternativa a una mayor devaluación de la moneda; se trata de una opción poco eficaz porque frena las importaciones pero también las exportaciones. El exportador enfrenta una moneda sobrevaluada en términos reales y, además, altos costos para las importaciones de materia prima y otros insumos.

En El Salvador se aplican actualmente aranceles con tasas entre 5% y 30%, excepto a textiles y calzado de cuero, que se gravan con tasas hasta de 35%. A mediados de 1992, la tasa máxima bajará a 25% (30% para textiles y calzado), y a mediados de 1993 a

^{4/} El punto 28(2) de la Declaración de San Salvador permite la elaboración de "una lista limitada de excepciones de bienes de carácter fiscal que podrán tener un arancel superior al 20%". Si la producción local (actual o potencial) está exenta del pago de los aranceles excepcionales, el resultado podría ser el fomento de la producción de estos "bienes de carácter fiscal", con la consiguiente pérdida de ingresos fiscales.

20% (excepto textiles y calzado). En junio de 1994 todos los aranceles se situarán entre 5% y 20%. El gobierno salvadoreño no aplica ninguna cuota, sobretasa o depósito previo a las importaciones, y mantiene un tipo de cambio único y libre.

En Guatemala, la estructura arancelaria es muy parecida a la salvadoreña. Al presente, las tasas arancelarias oscilan entre 5% y 40% (incluida una sobretasa de tres puntos porcentuales), y el Ministerio de Economía tiene programado bajarlas a un máximo de 20% al principio de 1993.

Desde enero de 1991, en Honduras los aranceles se mantienen en un rango de 4% a 35%. Se tiene previsto subir el "piso" a 5% y bajar el "techo" a 20% en enero de 1992. Sin embargo, se cobran sobretasas de cinco puntos porcentuales para importaciones de cualquier bien, y de 10 puntos adicionales para bienes de consumo final. A diferencia de Costa Rica y Guatemala, en Honduras se cobran sobretasas a importaciones de cualquier país (aun de la propia Centroamérica y de Panamá), pero ha prometido eliminar estos impuestos en 1992 para el caso de las importaciones procedentes de países de la subregión. No se sabe aún cuando se puede esperar la eliminación del cobro de sobretasas a las importaciones extrarregionales, pero se supone que habrán de eliminarse en 1993.

En Nicaragua, el arancel máximo se bajó el año pasado a 20%. Simultáneamente se introdujeron numerosos "impuestos selectivos de consumo". Muchos de ellos, como los cobrados a licores, cigarrillos, bebidas gaseosas y cervezas, son efectivamente impuestos de consumo porque gravan tanto el producto nacional como el importado. Otros, sin embargo, son en realidad "sobretasas selectivas a los aranceles" porque el producto nacional está exento del impuesto. Estos "aranceles disfrazados" se cobran a importaciones de cualquier origen y agregan hasta 75 puntos porcentuales (el caso de galletas finas) al arancel legal. De todos modos, es una medida transitoria: cada seis meses los "impuestos selectivos" bajarán hasta desaparecer en enero de 1993.

En Panamá, la estructura arancelaria es sumamente proteccionista, aún más que la del resto de los países del Istmo

antes de empezar sus reformas arancelarias. A diferencia de aquéllos, Panamá protege una variedad menor de productos, pero esa protección es mayor, incluso a través de cuotas y prohibiciones para importar. Por otro lado, aplica tasas sumamente bajas (típicamente 2.5%) a productos suntuarios como televisores, equipos de sonido y ropa fina. Es difícil calcular el ad valorem equivalente de las tasas específicas en el arancel panameño, pero muchas de ellas superan fácilmente el 100%. El gobierno está comprometido a sustituir tasas específicas por ad valorem y a bajarlas a un máximo de 60% para productos manufacturados y 90% para los agrícolas. Además, se están empezando a eliminar las restricciones cuantitativas que protegen muchas industrias panameñas, pero cuyo grado de apertura, aún como meta, está lejos de alcanzar al centroamericano.

4. Incentivos para las exportaciones

La protección de los mercados nacionales o subregional crea dos tipos de sesgo antiexportador. El primero procede del hecho de que la maquinaria, los equipos, la materia prima y los bienes intermedios se compran a un precio más alto que el fijado por los mismos bienes en el mercado internacional. Entre más alto es el "piso" arancelario, más elevado resulta el costo de estos insumos para el exportador actual o potencial. El segundo sesgo viene del hecho de que un producto vale más en el mercado local protegido que en los competitivos mercados de exportación, por lo que resulta más atractivo sustituir las importaciones que exportar. Por ambas razones, el volumen de exportaciones es menor de lo que se observaría en un régimen de libre comercio.

La creación de zonas francas industriales es una manera de eliminar, en gran parte, este sesgo antiexportador, al menos para aquellas empresas que allí se instalen. Existen zonas francas en cada uno de los seis países, si bien en Honduras se llaman "zonas procesadoras para las exportaciones" y en Panamá "zonas industriales de procesamiento para las exportaciones". En

Nicaragua no hay legislación actualizada ni inversiones recientes, pero existe una zona franca constituida antes de la Revolución Sandinista que ahora es administrada por una entidad gubernamental, la Corporación Industrial del Pueblo (COIP).

Empresas instaladas en estos enclaves especiales llamados "zonas francas" laboran típicamente como si estuvieran en un régimen de libre comercio, con libertad de comprar sus insumos en cualquier parte del mundo, manejar sus cuentas en las divisas que deseen, y exportar sus productos a otros países. Además, reciben otros privilegios como reducción de impuestos, y son pocos los reglamentos que afectan a la industria en el resto del país. La clave del éxito de una zona franca es la libre importación de insumos, con la condición de que éstos se reexporten o se transformen en productos para la exportación. Como bien explica un estudioso de las zonas francas, "aunque los detalles ... varían, una característica universal es la ausencia casi por completo de gravámenes o de reglamentaciones de importación de bienes intermedios a las zonas".^{5/}

La legislación panameña y costarricense se aleja de esta "característica universal" de zonas francas. La Ley No. 16 de Panamá (del 6 de noviembre de 1990), en su artículo 22, establece:

"No se permitirá a los promotores, ni a las empresas instaladas en las Zonas Procesadoras para la Exportación, la importación exonerada de maquinarias, repuestos, materiales de construcción y demás bienes, cuando los mismos se produzcan en el país en cantidad suficiente, calidad aceptable y a precio competitivo".

"Se considerarán competitivos los precios que no superan en más del veinte por ciento (20%) el valor CIF de los productos extranjeros similares a los nacionales o sustitutos de éstos".

Esta misma restricción se repite, con lenguaje parecido, en el artículo 20. En Costa Rica, de manera similar a Panamá, se protege a los productores de insumos permitiéndoles presentar sus quejas a

^{5/} Peter G. Warr, "Zonas francas industriales y política comercial", Finanzas y Desarrollo, junio de 1989, pág. 34.

la Dirección General de Industria; si esta entidad determina que los productores nacionales pueden igualar las importaciones en términos de precio, calidad y tiempo de entrega, la empresa de la zona franca tendrá que "dar prioridad" al uso de los insumos nacionales.

Con estas restricciones, Panamá y Costa Rica se apartan del resto del mundo en cuanto a legislación sobre zonas francas. Los empresarios que eligen instalar su planta en una zona franca están motivados, principalmente, por la posibilidad de aumentar su competitividad mediante la evasión de la jurisdicción aduanal del país, por la posibilidad de comprar en cualquier parte del mundo materia prima y bienes intermedios de la calidad deseada y a los mejores precios. Si en Panamá y Costa Rica se aplicara la legislación al pie de la letra, la competitividad de esas empresas se vería afectada negativamente. Si no se pretende aplicar la ley, sería preferible modificarla para no desanimar a los inversionistas. La legislación costarricense parece especialmente prescindible, porque ninguna empresa va a importar insumos si puede conseguirlos localmente en las mismas condiciones.

Todos los gobiernos de la subregión exoneran el 100% de los impuestos sobre las ganancias de empresas en zonas francas. (Véase el cuadro 2). Muchos imponen un límite de 10 o 12 años para estas exoneraciones, pero éste suele no ser respetado en la práctica. Las empresas que se instalan en zonas francas son internacionalmente móviles (footloose): aquellas que dejan de producir en un país suelen migrar a una zona franca en otro país donde las condiciones son más favorables. Así la exoneración del pago del impuesto sobre las ganancias es casi siempre prorrogada al final del período inicial. Impuestos menores tales como impuestos territoriales e impuestos sobre capital instalado también son exonerados, al menos en parte.

Las empresas de una zona franca reciben sus privilegios bajo la condición de que exporten su producción y que ésta se utilice dentro de la zona, o se reexporten todos los productos importados.

Cuadro 2

REGIMENES DE ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
<u>Exoneraciones de impuestos</u>					
Importaciones de maquinaria e insumos	100% a/	100%	100%	100%	100% b/
Ganancias	100% 8 años 50% 4 años	100% 10 años, prorrogable	100% 12 años	100%	100% 10 años
<u>Ventas al mercado local</u>	Hasta 40%, sujeto a aprobación	Sin límite, sujeto a aprobación	Hasta 20%, sujeto a aprobación	Sin límite "cuando no haya producción nacio- nal de las mis- mas", sujeto a aprobación	Hasta 20% "siempre que dichos produc- tos no se produzcan en el país", sujeto a aprobación

Fuente: CEPAL, sobre las bases de las leyes nacionales.

a/ Normalmente no hay restricciones para importaciones a la zona, pero se puede llegar a restringir las de materia prima o insumos si la Dirección General de Industria determina qué productores nacionales pueden satisfacer las condiciones de precio, calidad y tiempo de entrega requeridas por las empresas importadores.

b/ Excepto útiles de oficina, mobiliario y vehículos. También se prohíbe la importación de bienes cuando "los mismos se produzcan en el país y a precios competitivos". "Competitivos" se define como precios panameños que "no superan en más del veinte por ciento (20%) el valor CIF de los productos extranjeros similares".

Sin embargo, las leyes de la subregión permiten la venta parcial de la producción a compradores en el territorio nacional, sujeto, desde luego, al pago de la totalidad de los aranceles correspondientes. En Guatemala y en Panamá se permite la venta de hasta un 20% de la producción en el mercado local, y en Costa Rica, hasta un 40%. En El Salvador y en Honduras, la ley no fija límites, pero las ventas al mercado nacional siempre requieren de aprobación de las autoridades gubernamentales. (Véase de nuevo el cuadro 2.)

Un requisito que hace menos atractiva la zona franca para una empresa es la necesidad de instalarse físicamente en un área determinada. Sin embargo, los países se muestran flexibles cuando se presentan problemas de esta índole. En este momento, cerca de 100 empresas están operando en las zonas francas de Costa Rica, y dos tercios de ellas han construido "plantas satélites" fuera del área física de la zona franca debido a dificultades en la contratación de mano de obra o, en algunos casos, a problemas de contaminación ambiental que justifican alejarse de otras plantas industriales. El Decreto No. 461 de El Salvador, del 15 de marzo de 1990, es más explícito. De hecho, es una "Ley del régimen de zonas francas y recintos fiscales" que permite (artículo 20) que las "empresas que exporten la totalidad de su producción ... y que por razones técnicas no estén ubicadas en zona franca, podrán solicitar que su establecimiento sea declarado recinto fiscal ...". Y los exportadores que operen en recinto fiscal tienen (artículo 22) los mismos incentivos fiscales que aquellos que operan en zona franca.

El régimen de importación temporal tiene cierta ventaja sobre el de zonas francas en que permite la instalación en cualquier parte del país de plantas que ensamblan o "maquilan" insumos importados para la exportación, de manera que se puede aprovechar la infraestructura existente sin necesidad de inversiones costosas en nuevos parques industriales. Este régimen es similar a los "recintos fiscales" de El Salvador, pero mucho más flexible. El industrial tiene que garantizar que los insumos importados

temporalmente se exportarán dentro de un lapso determinado, normalmente de un año. No hay ninguna otra restricción en la subregión sobre estas importaciones. Aun en Panamá, donde existen serias limitaciones para importar en zonas francas, la legislación es muy favorable al respecto: "las empresas de ensamblaje que se acojan al régimen de la presente ley ... podrán importar con franquicia fiscal todos sus insumos, independientemente de que los mismos se produzcan en el país en cantidad suficiente, calidad aceptable y precio competitivo" (artículo 25 de la Ley No. 3 del 20 de marzo de 1986). Igual que para las empresas en zona franca, cada país exonera esta actividad del pago del impuesto sobre las ganancias. (Véase el cuadro 3.)

Las ventas al mercado local están prohibidas para plantas operando con el régimen de importación temporal en Costa Rica, Honduras y Panamá. En El Salvador, los maquiladores pueden vender irrestrictamente en el mercado nacional sujeto a la aprobación del gobierno y al pago de los impuestos arancelarios. Además, el maquilador recibe un bono de 8% del valor agregado, pero sólo cuando exporta su producción fuera de la subregión. Guatemala es el país más liberal en cuanto a ventas al mercado local; permite ventas sin límites establecidos y sólo requiere del pago de los derechos arancelarios del producto final. En Nicaragua no existe por el momento legislación explícita para esta actividad, ni proyecto de ley alguno.

Universalmente, la importación temporal ha sido concebida para apoyar a los exportadores que utilizan muchos insumos importados con poco valor agregado nacional, pero las leyes de los países de la subregión no definen con claridad los requisitos para hacer uso de este régimen. La legislación panameña, por ejemplo, en el artículo 2 de la Ley No. 3, hace una distinción entre "industrias manufactureras", definidas como "las que se dediquen a la transformación de materias primas y de productos semielaborados y a la fabricación de bienes", e "industrias de ensamblaje", definidas como "las que se dediquen a la fabricación de productos terminados mediante el proceso de acoplamiento de insumos y partes

Cuadro 3

REGIMENES DE IMPORTACION TEMPORAL (MAQUILA, DRAWBACK)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá
<u>Exoneraciones de impuestos</u>					
Importaciones de maquinaria e insumos	100%	100%	100%	100%	100%
Ganancias	100% a/	100% 10 años, prorrogable	100% 10 años	100% 10 años	100% 10 años
<u>Ventas al mercado local</u>	No	Sin límite, sujeto a aprobación	Sin límite, con sólo pagar los impuestos co- rrespondientes	No	No
<u>Incentivos para las exportaciones</u>	No	Bono de 8% del valor agregado	No	No	No

Fuente: CEPAL, sobre las bases de las leyes nacionales.

a/ En el caso de inversiones extranjeras registradas, al repatriar las ganancias se cobra un impuesto de 15%.

semielaboradas". Pero tanto la manufactura como el ensamblaje implican una transformación de insumos para producir un producto; por consiguiente, la distinción entre las dos actividades es necesariamente arbitraria.

Una manera de definir si una actividad es de ensamblaje o no es qué porcentaje del valor del producto le agrega a éste. En Guatemala, el Decreto No. 29-89 define la actividad de maquila "como aquella orientada a la producción y/o ensamble de bienes, que ... contengan como mínimo el cincuenta y uno (51%) por ciento de mercancías extranjeras", es decir, un máximo de 49% de valor agregado nacional. Pero la diferencia entre maquila y no maquila carece de importancia en Guatemala, porque cualquier empresa puede aprovechar los beneficios del régimen de admisión temporal.

Las empresas que producen en zonas francas o con regímenes de importación temporal lo hacen casi exclusivamente para la exportación. Aun cuando se permita ventas en el mercado local, el productor enfrenta aranceles iguales a los de una fábrica localizada en el extranjero. La gran mayoría de las empresas industriales de Centroamérica y Panamá producen para el protegido mercado local, y algunas de ellas tienen la posibilidad de exportar al menos una parte de su producción. Existe legislación más flexible para estos "exportadores parciales" en cada país de la subregión, aunque en Nicaragua se encuentra la nueva legislación todavía como proyecto de ley, y puede sufrir algunas variaciones antes de obtener la aprobación de la Asamblea Nacional.

El cuadro 4 resume los incentivos para la exportación de manufacturas no tradicionales en cada uno de los seis países. Los incentivos no son aplicables a exportaciones destinadas a países de la subregión, pero sí a las que se realizan a empresas en zonas francas. La legislación salvadoreña es, sin duda, la más simple de los seis países: consiste en el otorgamiento en efectivo "del 8% del valor libre a bordo o valor fob como compensación, tanto sobre los impuestos de importación como de otros indirectos generados por la actividad exportadora" (artículo 3 del Decreto No. 460 del 15 de

Cuadro 4

INCENTIVOS PARA LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS NO TRADICIONALES

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<u>Exoneraciones de impuestos</u>						
Importación de maquinaria e insumos	100%	--	100%	100%	100%	100% <u>a/</u>
Ganancias	100% <u>b/</u>	--	100% 10 años	100% 10 años	80%	100% <u>c/</u>
<u>Impuestos a las exportaciones</u>	--	--	2%	1%	--	--
<u>Certificado de abono tributario (CAT)</u>	Hasta 12% del valor FOB <u>d/</u>	--	--	--	15% del valor FOB <u>e/</u>	20% del valor agregado nacional <u>f/</u>
<u>Bono en efectivo</u>	--	8% del valor FOB	--	--	--	--
<u>Requisitos</u>	Mínimo 35% valor agregado nacional	--	--	Proporcionar por lo menos 25 empleos directos	Exportar por lo menos 25% de su producción	--

Fuente: CEPAL, sobre las bases de las leyes nacionales.

Nota: Los datos para Nicaragua son del proyecto "Ley de Promoción de Exportaciones" que aún no ha sido aprobada.

a/ Excepto materiales de construcción, vehículos, mobiliario, útiles de oficina y "otros insumos no utilizados directamente en el proceso de producción". También se prohíbe la importación exonerada de bienes "cuando existe oferta local ... en cantidad suficiente, calidad aceptable y a precios iguales o equivalentes a los precios de los insumos extranjeros".

b/ En el caso de inversiones extranjeras registradas, al repatriar las ganancias se cobra un impuesto de 15%.

c/ Solamente para empresas que exportan menos del 20% del valor de su producción.

d/ Baja cada año y desaparece en el año 1997.

e/ Baja a 10% en 1993, a 5% en 1995 y desaparece en 1997.

f/ Sólo para empresas que exportan 20% o más del valor de su producción.

marzo de 1990). Esta simplicidad es su principal virtud, porque facilita los trámites burocráticos. Además, con este sistema El Salvador incentiva a los exportadores sin exonerarlos del pago de aranceles de importación, estimulando así el uso de insumos nacionales. La desventaja del sistema resulta del hecho de que no todos los insumos pagan el mismo arancel ni toda producción enfrenta el mismo sesgo antiexportador; por eso una única tasa de compensación puede ser excesiva para unas actividades y deficiente para otras.

En los otros países se ofrecen diversos estímulos a los exportadores. Todos permiten la importación libre de impuestos de maquinaria, equipos e insumos utilizados en la producción de bienes para los mercados de exportación. Panamá impone algunas condiciones al uso de este incentivo, pero es interesante notar que el exportador tiene en Panamá mejor acceso a insumos importados en este régimen que en el de zona franca, aun cuando sólo el régimen de importación temporal (ensamblaje) no impone restricción alguna a la importación de insumos.

En todos los países, aunque en diferente medida, se exoneran del pago de impuestos las ganancias generadas por la actividad exportadora. En Nicaragua sólo se exime el 80% de los impuestos; en Guatemala y Honduras se limita la exoneración a 10 años, y en Panamá se restringe a empresas que exportan menos del 20% del valor de su producción. Para empresas que colocan en el exterior el 20% o más de su producción, en Panamá se ofrece un certificado de abono tributario (CAT) equivalente al 20% del valor agregado nacional incorporado en las exportaciones. Estos certificados se pueden utilizar nueve meses después de su emisión para el pago de impuestos, pero son documentos al portador. Por esta razón pueden ser vendidos (con descuento) inmediatamente a otras personas. En Costa Rica también se otorgan CATs, pero el éxito de este incentivo ha causado serios problemas fiscales, por lo que el gobierno decidió eliminar, gradualmente, su emisión durante los próximos seis años. En este momento en Costa Rica se conceden CATs a un nivel similar al de Panamá: 8% del valor de las exportaciones dado

un valor agregado nacional de 35%, pero menos que 40%, e incrementos de 1% para cada cinco puntos adicionales de valor agregado hasta un máximo de 12% para exportaciones que incorporan 55% o más valor agregado nacional. En Nicaragua está previsto un CAT del 15% del valor de las exportaciones, sin importar el valor agregado nacional de estas importaciones. Esto podría implicar estímulo excesivo para actividades de ensamblaje o maquila, pero el incentivo es transitorio, y bajará a 10% en 1993, 5% en 1995 y cero en 1997.

Guatemala y Honduras son los únicos países de la subregión donde no se ofrece a los exportadores de manufacturas ni bono en efectivo ni certificado de abono tributario. Además, son los únicos en los que se gravan estas exportaciones. El impuesto es pequeño (2% y 1% del valor, respectivamente), pero su presencia no ayuda a eliminar el sesgo antiexportador. Y la existencia de un impuesto, por pequeño que sea, siempre deja abierta la posibilidad de un alza de la tasa en algún momento en el futuro.

La gran mayoría de los países de la subregión dan incentivos a todos los exportadores de manufacturas no tradicionales, por pequeño que sea el volumen de las exportaciones o el porcentaje de valor agregado nacional. El Salvador, en la misma ley de reactivación de las exportaciones, ofrece incentivos aun a los exportadores de productos tradicionales (definidos como café, azúcar y algodón) si los someten a un proceso de transformación que agregue un mínimo de 30% de valor agregado nacional. En Costa Rica se exige que las exportaciones tengan un mínimo de 35% de valor agregado nacional para recibir incentivos en la forma de CAT. En Nicaragua, muchos exportadores potenciales no recibirán estímulo, porque el proyecto de ley sólo contempla incentivos para aquellas empresas que exportan el 25% o más de su producción.

5. Costo de la mano de obra y de la electricidad

Los salarios mínimos vigentes en cada país de la subregión se indican en el cuadro 5 junto con las "cargas sociales" que encarecen la mano de obra. Conviene destacar que el concepto de salario mínimo se refiere a la economía en total, y no a empresas específicas. Numerosas empresas, sobre todo las grandes, y las que exportan gran parte de su producción, pagan salarios más altos, pero también contratan personal más capacitado y con mayores posibilidades de capacitarse.

Es interesante advertir la gran dispersión de salarios y de "cargas sociales" en la subregión. Los salarios más altos son los de Panamá y Costa Rica, alrededor del doble de los pagados en los otros cuatro países. Las vacaciones anuales establecidas por ley son relativamente generosas (30 días) en Nicaragua y Panamá y los feriados (17 días), en Nicaragua. Las prestaciones totales, como porcentaje del salario base, son más altas en Nicaragua (63%) que en cualquier otro país de la subregión, debido en parte a la costumbre de entregar a los operarios cada mes una canasta familiar de productos básicos; las más bajas son las otorgadas en Honduras (27%).

Hay un costo adicional cuando una empresa despide a una persona por razones ajenas al comportamiento del empleado. En los cinco países centroamericanos, este costo es sólo monetario: un mes de salario para cada año trabajado. En Panamá, a diferencia de los otros cinco, es muy difícil despedir empleados, aun pagando indemnización, y la rigidez del código laboral también prohíbe bajar el número de horas laboradas por semana. El patrón en Panamá que emplea más de 15 personas no puede exigir que un empleado trabaje horas extras, y en todo caso éstas tienen un recargo elevado y se limitan a un máximo de tres horas por día y nueve horas por semana. Por eso Panamá, pese a los altos índices de desempleo, ha tenido menos éxito que Costa Rica y otros países de la subregión en el fomento de la industria de la maquila.

Cuadro 5^{a/}

COSTO DE MANO DE OBRA Y ELECTRICIDAD

(Dólares por mes y por hora)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Salario mínimo legal por mes	142.03	88.12	34.02	67.25 ^{b/}	... ^{c/}	181.63
Salario mínimo efectivo por mes	142.03	88.12	86.60	67.25	80.00	181.63
Seguro social (%)	14.0	13.25	10.0	7.0	12.0	10.75
Otros impuestos (%)	8.0	-	1.3	1.0	2.0	4.05
Feridos pagados (días/año)	6	11	12	11	17 ^{d/}	11
Vacaciones pagadas (días/año)	15	15 ^{e/}	15	10 ^{f/}	30	30
Aguinaldo anual (días)	30	10 ^{a/}	30	30	30	30
Canasta de alimentos (%)	-	-	-	-	25.0	-
Total prestaciones (%)	36.7	26.6	28.5	27.3	62.9	36.6
Costo total por mes	194.15	111.56	111.28	85.59	130.32	248.11
Semana laboral (horas)	48	44	44	44	48	48 ^{h/}
Costo total por hora	0.94	0.59	0.59	0.45	0.63	1.20
Tipo de cambio	122.00	8.00	4.85	5.30	5.00	1.00
Electricidad (dólares por kWh) ^{i/}	0.04	0.05	0.07	0.06	0.07	0.10

Fuente: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por las cámaras de industria y los ministerios de economía de cada país.

Nota: En general, los salarios mínimos típicos para un operario no capacitado (pero con posibilidades de capacitarse) en la subregión son el salario mínimo legal, más las prestaciones de ley. Sin embargo, la inflación ha erosionado los salarios legales en Guatemala y Nicaragua; por eso en el cuadro se presenta también el salario mínimo efectivamente pagado.

a/ Los datos de este cuadro actualizan, a junio de 1991, la información contenida en el estudio de la CEPAL, Reconversión Industrial en Centroamérica (LC/G.1640), pág. 181.

b/ Salario mínimo legal para empresas con más de 15 empleados; para aquellas con 6 a 15 empleados, el salario mínimo es de 14% más bajo; para aquellas hasta con cinco empleados es de 30% más bajo.

c/ No existe un salario mínimo legal en Nicaragua, pero se pretende establecer uno basado en el costo de una canasta de productos de consumo básico.

d/ Solamente en Managua; en el resto de Nicaragua son 15 los días feriados por ley.

e/ Las vacaciones anuales requieren de un pago adicional de 30% del salario correspondiente.

f/ Para empleados con menos de dos años laborados; con dos años, las vacaciones pagadas son de 12 días; con tres años, son de 15 días, y con cuatro años o más, de 20 días.

g/ Este es el bono anual para personas con menos de tres años laborados; para las personas con 3 a 10 años laborados, el bono es de 15 días de salario; para las personas con 10 años en adelante, el bono legal es de 18 días de salario.

h/ Máximo permitido por ley. La semana laboral normal es de 45 horas, en cuyo caso el salario mensual se reduce proporcionalmente.

i/ Promedio aproximado.

El costo de la electricidad, de igual manera que el de la mano de obra, afecta la competitividad de la industria manufacturera en Centroamérica y Panamá. Los industriales panameños pagan mucho más por la energía eléctrica que los industriales del resto de la subregión. Las tarifas eléctricas de Costa Rica son las más bajas, seguidas de las de El Salvador y luego las hondureñas. Empresas con alto consumo de electricidad pagan menos por kWh, y aquellas con poco consumo pagan mucho más que los promedios indicados en el cuadro 5. También es importante destacar que en el precio no se considera el costo de interrupciones de electricidad, y éstas son frecuentes en El Salvador y Nicaragua.

6. Conclusiones del Seminario sobre Políticas Industriales de Centroamérica y Panamá

Una versión de este documento se presentó y discutió en el Seminario sobre Políticas Industriales en Centroamérica y Panamá, realizado el 12 de agosto de 1991 en la Subsele de la CEPAL en México. Participaron en él funcionarios de organismos públicos e instituciones privadas de Centroamérica y Panamá, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de México y de la CEPAL. En el curso del seminario se subrayó que las políticas industriales de cada país se diferenciaban ampliamente, lo que suscitó la discusión general sobre cuáles eran las mejores políticas y en qué áreas sería más propicio que las políticas nacionales se armonizaran.

Los participantes señalaron el importante papel de la inversión extranjera en el desarrollo económico de los países de la región y previeron una mayor inversión a través de la armonización de políticas. Se examinó la experiencia de México, que mantiene reglas más estrictas y límites más estrechos para la inversión extranjera que los países del Istmo Centroamericano, pero que ha logrado atraer montos importantes de nueva inversión extranjera. Se sugirió que la estabilidad política y la presencia de una infraestructura bastante avanzada eran complementarios a un marco jurídico pertinente para atraer la inversión extranjera. Los

participantes coincidieron en las ventajas de no discriminar entre la inversión nacional y la extranjera en la legislación pertinente.

Se consideró la experiencia de apertura comercial de México, en la que la mayoría de los exportadores sometieron sus productos a la competencia internacional sin intervención alguna del gobierno. Al respecto, se examinaron las implicaciones que tendrían para los países de la región el renunciar a ciertas políticas sectoriales. Hubo acuerdo entre los participantes en que en economías del tamaño de las del Istmo era necesario instrumentar algunas de estas políticas para promover aquellas industrias con mayor potencial para exportar en el contexto de una apertura comercial. Como resumen, hubo consenso en la conveniencia de contar con una sola estructura arancelaria para toda la región. Sin embargo, para Panamá, cuya estructura arancelaria tiene un techo más alto y un piso más bajo, y su economía es en consecuencia la más protegida del Istmo, los retos serían mayores para su participación en la integración económica regional.

Los participantes concluyeron que, aun cuando los países de la región adoptaran políticas fiscales y comerciales diferentes, se atraería más inversión extranjera al Istmo y se vendería más al mercado mundial si las políticas industriales de los países de la región se formularan de manera armonizada y con un alcance regional.