NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL
E/CN.12/CCE/164
27 de junio de 1959

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

Sexta Reunión
San José, Costa Rica, 26 de agosto de 1959

CONVENIO CENTROAMERICANO SOBRE EQUIPARACION DE GRAVAMENES A LA IMPORTACION

(Nota de la Secretaría)

Tomando en cuenta la Resolución 23 (SC.1) del Subcomité de Comercio, en la que se recomienda a los gobiernos "la consideración para su firma en la próxima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación", la Secretaría ha estimado oportuno presentar en esta nota una breve reseña del mencionado instrumento institucional del Mercado Común Centroamericano.

Con el fin de facilitar las discusiones del Convenio sobre Equiparación, ha parecido conveniente organizar esta reseña, no en orden numérico de los artículos, sino por principales temas. A este objeto se analizan a continuación: 1) Relación entre el Convenio y el Tratado Multilateral; 2) Objetivos fundamentales del Convenio; 3) Procedimientos de equiparación arancelaria; 4) Aplicación de la equiparación de gravámenes a la importación; 5) Mantenimiento de la equiparación y renegociación de los gravámenes uniformes; 6) Preferencia arancelaria centroamericana; 7) Comisión Centroamericana de Comercio; 8) Disposiciones generales.

/Sin entrar en

Sin entrar en excesivos detalles, se señalan los antecedentes más importantes de las disposiciones del Convenio, y se hace referencia a los documentos en que dichos antecedentes han sido analizados. En la segunda parte de esta nota, se hace referencia a los trabajos que será necesario realizar para dar cumplimiento a la Resolución 24 (SC.1), en la que se recomienda a los gobiernos y a la Secretaría que presten todo su apoyo para que el Subcomité de Comercio concluya un proyecto de arancel centroamericano de importación que pueda someterse a la consideración del Comité en la reunión de 1960.

A. Reseña del Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación

1. Relación entre el Convenio y el Tratado Multilateral (Preámbulo del Convenio)

El Tratado Multilateral crea los mecanismos para perfeccionar la zona centroamericana de libre comercio en un período de diez años. Por su parte, el Convenio permite, a través de una política arancelaria centroamericana, establecer un arancel uniforme a la importación en un período de cinco años.

El Convenio se ha elaborado como un instrumento independiente, aunque directamente relacionado con el Tratado Multilateral, y se ha concebido en forma de reglamentar el Artículo IV del Tratado Multilateral (el cual compromete a los gobiernos a equiparar los impuestos a la importación de los productos incluídos en el Anexo A del Tratado), así como permitir un proceso de equiparación arancelaria más acelerado al del libre comercio.

Tanto el Tratado Multilateral como el Convenio (Artículos XXVII y XIV respectivamente) permiten el libre comercio y la equiparación inmediatos entre un número de países inferior a la totalidad de los contratantes, y a la vez, la equiparación o liberalización progresiva, por parte de los demás contratantes.

Las razones por las cuales ha parecido conveniente acelerar la equiparación arancelaria y el análisis detallado de las relaciones entre el Tratado Multilateral y el Convenio sobre Equiparación, se tratan en la Nota de la Secretaría sobre Evolución del libre comercio y de la equiparación arancelaria (Doc. E/CN.12/CCE/165).

/2. Objetivos

2. Objetivos fundamentales del Convenio (Artículos I y III)

Los Estados contratantes se comprometen a establecer un arancel uniforme de importación en un plazo máximo de 5 años. El Artículo XV establece que el Convenio entraría en vigor al depositarse el tercer instrumento de ratificación para los tres primeros ratificantes y para los subsiguientes en la fecha de depósito de sus respectivos instrumentos de ratificación.

Con el objeto de que los beneficios derivados de la equiparación arancelaria se hagan evidentes a la mayor brevedad y se traduzcan en estímulos al desarrollo económico basados en el mercado interno de los cinco países, el Subcomité de Comercio juzgó necesario establecer en el Artículo III del Convenio un orden de prioridades por grupos de productos:

3. Procedimientos de equiparación arancelaria (Artículos II y XIV)

a) Equiparación arancelaria de aplicación multilateral inmediata para los productos incluídos en la Lista A (Artículo II)

Este procedimiento se considera como el más conveniente, ya que crea de una vez las condiciones necesarias para otorgar el libre comercio para los productos de que se trate y establece un solo mercado con respecto al resto del mundo.

La mayoría de los productos incluídos en el Tratado Multilateral figuran en la Lista A del Convenio. Dicha lista será ampliada por medio de protocolos adicionales (Artículo VIII). De un total de 251 subpartidas de la NAUCA comprendidas en el Tratado Multilateral, 194 subpartidas han sido equiparadas de inmediato y 17 en forma progresiva. Han quedado pendientes de equiparación 33 subpartidas. El valor total de importación de los productos equiparados ascendía en 1957 a 31 millones de dólares, de los cuales 34 por ciento han sido objeto de equiparación multilateral inmediata.

b) Equiparación arancelaria progresiva para los productos incluídos en la Lista B y anexos 1 (Guatemala); 2 (El Salvador); 3 (Honduras); 4 (Nicaragua); 5 (Costa Rica; (Artículos II y XIV)

El régimen de equiparación progresiva se considera como de aplicación en el caso de productos en que por razones fiscales, económicas o de otra índole, y después de haber agotado todas las posibilidades, los Estados contratantes no puedan convenir en gravámenes uniformes de aplicación inmediata.

La Lista B —que será también ampliada por medio de protocolos adicionales (Artículo VIII)— comprende para cada subpartida e inciso arancelario de la NAUCA los requisitos de la equiparación arancelaria progresiva:[1/]

1/ Estos requisitos se tratan en detalle en el documento E/CN.12/CCE/SC.1/48/Rev. 1, pp.8-15.

/i) Gravamen

i) Gravamen uniforme por alcanzar por todos los países al finalizar el período de transición.

ii) Aforo inicial de que parten los gobiernos.

Los aforos iniciales pueden ser los vigentes en los países al momento de la firma del Convenio, o bien los aforos que en las negociaciones se convenga en establecer, a fin de aproximarse en la mayor medida posible al gravamen uniforme por alcanzar.

iii) Período de transición máximo igual para todos los países que no puede exceder del período de cinco años fijado para la creación del arancel uniforme.

La necesidad de que para cada producto el período de transición tenga como máximo un mismo número de años para todos los países, sin excluir la posibilidad de que cualquiera de los países, si así lo estima conveniente, acorte el período para la equiparación progresiva, se relaciona con lo dispuesto en el Artículo XV del Convenio sobre la entrada en vigencia del mismo.

¿Qué sucedería si un gobierno ratificase el Convenio con posterioridad a su entrada en vigor? ¿Implicaría esto que el período de transición comenzaría a regir para dicho país a partir de la fecha de ratificación?

El Subcomité convino en que para mantener el principio de igualdad en el plazo en que se va a lograr la equiparación multilateral, sería necesario que el período de transición comenzara a regir para todos los Estados contratantes en el momento de entrada en vigor del Convenio, al ser ratificado por tres de las Partes. A este respecto se acordó agregar al Artículo XV el siguiente compromiso: "los Estados contratantes convienen en que la equiparación arancelaria de los productos incluídos en la Lista B deberá completarse al finalizar el período de transición que comenzará a regir en la fecha en que el Convenio entre en vigor. Por consiguiente, convienen en efectuar la equiparación arancelaria progresiva dentro del plazo que falte para completar el período de transición, sin variar el monto del aumento o disminución anual establecido en el anexo respectivo de la Lista B, partiendo del nivel que habría alcanzado si hubiese ratificado el Convenio al entrar éste en vigor".

/iv) Progresividad

iv) Progresividad de la equiparación durante el período de transición

Este problema mereció amplia discusión. Se insistió en la necesidad de la progresividad por medio de variaciones anuales de los aforos iniciales. De lo contrario, de no tomarse medidas para adaptarlos gradualmente a la política arancelaria uniforme centroamericana, se podrían consolidar las razones que de momento impiden aceptar un gravamen uniforme de aplicación inmediata.

El Convenio establece —Artículo XIV— que "la disminución o aumento del gravamen establecido para cada país" (en la columna III de la Lista B), "no podrá ser menor al cociente que resulte de dividir el monto de la disminución o aumento total por efectuar, entre el número de años del período de transición".

La aplicación de la progresividad figura para cada país en los anexos (1, 2, 3, 4 y 5) a la Lista B. Dichos anexos indican los aforos que deberá aplicar cada uno de los Estados contratantes año con año durante el período de transición. Estos anexos tienen por principal objeto asegurar una interpretación adecuada de la progresividad por parte de los vistas de aduana.

Cabe señalar, por último, la fecha en que deberán los gobiernos modificar los aforos iniciales e iniciar la progresividad. Se decidió que la progresividad empezaría a contar a principios del segundo año del período de transición.

4. Aplicación de la equiparación (Artículo IV)

Los gravámenes uniformes de aplicación inmediata (Lista A) y los por alcanzar (Lista B), se expresan en sus componentes específicos (Dls. por kilo bruto o la unidad física más usual en que se realizan las transacciones comerciales del producto en cuestión) y *ad valorem cif*. Dichos aforos consolidan todos los impuestos a la importación vigentes en los distintos países (derechos arancelarios, derechos consulares, otros derechos y recargos que por su monto equivalen a impuestos). Los Estados contratantes se comprometen a mantener la consolidación acordada en el Convenio al traducir dichos impuestos a sus respectivos aranceles.

/Para llegar a los

Para llegar a los acuerdos a que se ha hecho referencia, el Subcomité de Comercio analizó en la Cuarta Reunión los problemas de carácter metodológico que presentaba la equiparación arancelaria. En dicha reunión se aprobó la metodología sugerida por la Secretaría para comparar los impuestos a la importación, la fórmula de consolidación de los derechos arancelarios específicos y ad valorem cif, y se plantearon los problemas que presenta la creación de incisos arancelarios disímiles con base en la NAUCA.[2/]

Posteriormente, se hizo evidente que las negociaciones de equiparación arancelaria no podrán realizarse aisladamente producto por producto y se adoptó un procedimiento de negociaciones que parte de criterios comunes sobre política arancelaria. Dicho procedimiento consiste, en lo fundamental, en el establecimiento de márgenes máximos y mínimos por grupos de productos clasificados según sus características económicas.[3/]

Los márgenes máximo y mínimo acordados son los siguientes:

i) bienes de consumo susceptibles de ser sustituídos a corto plazo, por producción centroamericana, de 100 a 150 por ciento ad valorem;

ii) bienes de consumo que no son susceptibles de sustitución a corto plazo, de 25 a 50 por ciento ad valorem;

iii) bienes de consumo de uso suntuario, de 100 a 150 por ciento ad valorem;

iv) materias primas y productos intermedios, de 0 a 15 por ciento ad valorem;

v) bienes de capital, de 0 a 15 por ciento ad valorem.

2/ Véanse a este respecto los siguientes documentos:

a) Manual para calcular en forma comparativa los impuestos a la importación en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/31/Rev. 3)

b) Métodos de aplicación y problemas de la equiparación de gravámenes aduaneros en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/34 (TAA/LAT/13))

c) El problema de los incisos arancelarios creados en forma unilateral y la nivelación de los impuesoos a la importación (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/35)

d) Bases uniformes de aplicación de los derechos arancelarios (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/33/Rev. 1)

3/ Véase Procedimiento para la equiparación de los impuestos a la importación en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/41/Rev. 1).

/La equiparación

La equiparación arancelaria, en cuanto a clasificación, se basa en la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) que está en vigor en los cinco países.

La consolidación de todos los impuestos a la importación vigentes en los cinco países en un gravamen total plantea un problema para Honduras[4/] en lo que respecta a la aplicación de los derechos consulares de 8 por ciento fob equivalente a 7 por ciento cif. El sistema de concesiones vigente en Honduras origina un volumen de importación con franquicia que representa un porcentaje muy alto de las importaciones totales del país. Los concesionarios de dichas franquicias sólo pagan a la fecha los derechos consulares y esto en razón de que tales derechos han sido calificados como "tasas". El problema reside en que la subsistencia de los derechos consulares impondría, a los niveles comunes de aforos, un mínimo de 7 por ciento cif. La representación de Honduras a la Quinta Reunión del Subcomité manifestó que su país no estaría en condiciones de renunciar, de momento, a la percepción de los derechos consulares debido a consideraciones de orden fiscal. La decisión, a este respecto, tomada durante la Quinta Reunión del Subcomité, fue de que Honduras descontase de la parte ad valorem del gravamen uniforme el 7 por ciento cif y que, en los productos equiparados libres de impuestos, Honduras no aplicaría los derechos consulares. Sin embargo, en la Sexta Reunión del Subcomité se convino en que "los productos equiparados a niveles inferiores a los derechos consulares, estos no podrían aplicarse". Por consiguiente, eliminado el requisito de un mínimo de 7 por ciento en el componente ad valorem del gravamen uniforme, sería sin embargo posible para Honduras descontar el derecho consular de la parte ad valorem del gravamen uniforme cuando éste sea igual o superior a 7 por ciento cif.

5. Mantenimiento de la equiparación y renegociación de los gravámenes uniformes

a) Derechos arancelarios consolidados (Artículo VI)

Honduras y El Salvador tienen en vigor tratados comerciales con los Estados Unidos en que se consolidan aforos por debajo de la tarifa general. Por su parte, Nicaragua es el único país centroamericano miembro del GATT. Tanto Guatemala como Costa Rica tienen en suspenso el tratado comercial con los Estados Unidos, es decir, que sin haber sido denunciado, el tratado no opera en la práctica.

4/ Guatemala, El Salvador y Costa Rica han consolidado todos los gravámenes en el arancel. Nicaragua ha convenido en consolidar el derecho consular de 6 por ciento cif en el arancel. En cuanto a Honduras, ha aceptado consolidar en el arancel la sobretasa de 12% sobre el valor de los derechos de aduana; pero no los derechos consulares.

/Con el objeto de

Con el objeto de mantener la equiparación arancelaria en aquellos productos con aforos consolidados a niveles inferiores a los gravámenes uniformes centroamericanos, el Convenio establece la necesidad de renegociar dichos acuerdos en un plazo dado, que deberá ser fijado por el Comité.

Las partes contratantes se comprometen a no suscribir nuevas concesiones arancelarias que sean contrarias al espíritu y objetivos del Convenio.

b) Equivalencias fijas entre las unidades monetarias en que se expresan los derechos arancelarios de cada país y una unidad monetaria equivalente al dólar de los Estados Unidos (Artículo V)

El Convenio expresa los derechos arancelarios en dólares; pero los países quedan en libertad de traducir dichos derechos a las unidades monetarias que utilizan en los respectivos aranceles. Por ello, previendo modificaciones en el tipo de cambio, ha sido necesario, para mantener a través del tiempo la equiparación al nivel acordado, establecer en el Convenio equivalencias fijas entre las unidades monetarias en que se expresan los derechos arancelarios en los aranceles de cada país y una unidad monetaria equivalente al dólar de los Estados Unidos. En el caso de Costa Rica, dada la existencia de dos tipos de cambio (5.67 y 6.65 por dólar) el Convenio establece las dos equivalencias aplicables a los productos según se adquieran los dólares para realizar importaciones. En la Reunión del Subcomité, la delegación de Costa Rica presentó un memorándum explicando la forma en que se aplicarán los tipos de cambio para efectos del mantenimiento de la equiparación arancelaria.

c) Renegociación de los gravámenes uniformes (Artículo XI)

Los gobiernos se comprometen a no modificar unilateralmente los gravámenes uniformes acordados para los productos incluídos en las Listas A y B. Sin embargo, se prevé la posibilidad de que durante el transcurso del tiempo se modifiquen las circunstancias que en la actualidad determinan la conveniencia de establecer un determinado nivel de aforos y por ello el Convenio establece que cualquier modificación deberá hacerse con el voto concurrente de los cinco gobiernos y, en todos los casos, las renegociaciones deberán resultar en nuevos gravámenes uniformes.

/6. Preferencia

6. Preferencia arancelaria centroamericana (Artículo VII)

El establecimiento de un arancel uniforme en un período de cinco años y el orden de prioridades adoptado para la equiparación, implica que dicho proceso puede marchar a un ritmo más acelerado al del libre comercio.

Esto presenta el problema, respecto de los productos que no gozan de libre comercio, de que el gravamen uniforme (Columna I de la Lista A) o el aforo de punto de partida (Columna III de la Lista B) tendrían que aplicarse en cada país a las importaciones procedentes de todos los demás, inclusive de las Partes contratantes del Convenio de Equiparación. Esto resultaría contraproducente respecto del comercio intercentroamericano en todos los casos en que el gravamen a la importación vigente en un país antes de la equiparación, fuere inferior al gravamen uniforme o al aforo de punto de partida, ya que en vez de facilitar el comercio intrarregional se le estaría limitando con perjuicio de actividades productivas establecidas. Resultó necesario, por lo tanto, establecer un procedimiento arancelario preferencial centroamericano.

Por ello el Subcomité convino en que los Estados contratantes deberían mantener los aforos vigentes en el momento de la firma del Convenio, cuando éstos fueren inferiores a los acordados para el resto del mundo. Sin embargo, se señaló que en aquellos casos en que se observare una marcada disparidad entre los aforos vigentes, el país con aforos más bajos estaría en desventaja en relación con los demás[5/]. En tales casos se convino que los Estados contratantes procurarán adoptar en forma inmediata el aforo del país más bajo y conceder para dicho producto el libre comercio, ya sea en forma inmediata o progresiva, de acuerdo con el Artículo XXVII del Tratado Multilateral. El significado fundamental de este régimen es asegurar que ni siquiera transitoriamente la formación del mercado común se verá retardada por elevaciones de impuestos al comercio intercentroamericano.

Los gravámenes preferenciales centroamericanos figuran en la Lista A y en el anexo 6 de la Lista B. Es evidente que cuando en virtud de tratados bilaterales un producto es objeto de libre intercambio, el gravamen preferencial no le es aplicable. Sin embargo, sí lo es para el producto importado desde países con los cuales no se ha negociado el libre intercambio. Por consiguiente, se

5/ Este problema se analiza en detalle en la Nota de la Secretaría sobre Equiparación Arancelaria Acelerada, 13 de abril de 1959, pp. 5-8.

/agregó al

agregó al Artículo XIII el párrafo siguiente: "Los aforos preferenciales establecidos en el Artículo VII anterior no afectarán a aquellos productos sujetos al libre comercio en virtud de los tratados suscritos entre las Partes contratantes de este Convenio".

Este régimen preferencial no es sólo necesario respecto a los productos que se equiparen en el futuro, sino que, además, ya se presenta el problema con respecto a los artículos incluídos en el Tratado Multilateral. En varios casos, el libre comercio multilateral se ha concedido para un número de artículos inferior al total comprendido en la subpartida de la NAUCA; pero la equiparación arancelaria se ha negociado para el total de los productos incluídos en la subpartida. Asimismo, se han equiparado sucedáneos de productos incluídos en el Tratado Multilateral y que no gozan de libre intercambio. Esto permitirá a corto plazo la ampliación del libre comercio para la totalidad de los productos incluídos en el Convenio de Equiparación.

7. Comisión Centroamericana de Comercio (Artículos X y XI)

Los delegados a la Reunión de Consulta de San Salvador se pronunciaron en el sentido de que las funciones encomendadas a la Comisión Centroamericana de Comercio en el Tratado Multilateral, referentes a equiparación arancelaria, deberían ser especificadas con mayor detalle en el Convenio. De conformidad con la Resolución 58 (CCE) del Comité, el Subcomité de Comercio ha venido asumiendo las funciones encomendadas a dicha comisión y en ese carácter ha recomendado a los gobiernos la firma del proyecto de Convenio sobre Equiparación.

La Comisión propondrá a las Partes contratantes las medidas conducentes al establecimiento del arancel uniforme de importación. Con este propósito sugerirá a los gobiernos adiciones a las listas de productos, estudiará las materias relacionadas con la aplicación del Convenio, con el mantenimiento de la equiparación y de la uniformidad en la aplicación de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana, y hará las gestiones conducentes a establecer y mantener uniformidad en materia de reglamentación aduanera.

/Además de las

Además de las funciones a que se ha hecho referencia, se estimó de gran importancia la función de la Comisión como organismo coordinador de la equiparación arancelaria centroamericana. Esta coordinación sería particularmente efectiva cuando en virtud de tratados bilaterales dos países procedieran a equiparar sus aforos. Tales acuerdos no deberían ser de carácter exclusivo, sino permitir que los adelantos bilaterales en materia de equiparación, se sumasen a corto plazo a los realizados multilateralmente. Los delegados gubernamentales convinieron en que los gobiernos comunicarán a la Comisión los Acuerdos bilaterales de equiparación en cuanto éstos fueran negociados. La Comisión pondrá dichos acuerdos en conocimiento de los demás gobiernos. La función coordinadora no se limitará únicamente a realizar consultas entre los gobiernos, sino que deberá analizar el problema y proponer a los Estados signatarios gravámenes uniformes que puedan ser aceptables para todos.

La Comisión queda obligada por el Convenio a acelerar la equiparación arancelaria. A este respecto se estipula que "presentará a la consideración del Consejo Económico de la Organización de Estados Centroamericanos en sus sesiones ordinarias, proyectos de acuerdos contractuales sobre el mayor número posible de productos". Para dichos fines el Convenio determina que la Comisión aprovechará los trabajos realizados por otros organismos centroamericanos e internacionales. La Comisión tendrá una Secretaría permanente que estará a cargo de la Organización de Estados Centroamericanos.

8. Disposiciones generales

a) Arbitraje (Artículo XII)

El Artículo XII del Convenio establece que las Partes contratantes tratarán de resolver fraternalmente y por medio de la Comisión Centroamericana de Comercio las diferencias que surgieren sobre la interpretación o aplicación de cualquiera de las cláusulas. Agotado este procedimiento, y si tales diferencias no se hubieren resuelto, las partes solucionarán las controversias por arbitraje, nombrando por sorteo tres magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Las delegaciones expresaron su preocupación porque el procedimiento establecido, tanto en el Convenio sobre Equiparación como en el Tratado Multilateral, no parece ser lo suficientemente expedito. Se acordó llamar la atención del Comité

/de Cooperación

de Cooperación Económica sobre este asunto, y plantear la posibilidad de que la Comisión Centroamericana de Comercio, establezca a través del tiempo un mecanismo más adecuado para resolver los problemas que se susciten.

b) Duración del Convenio, ratificación y denuncia (Artículo XV)

La duración del Convenio será de 20 años. En la reunión del Subcomité se plantearon algunas dudas sobre la duración de sólo 20 años y se pensó en que ésta fuera por tiempo ilimitado.

En cuanto a la denuncia, ésta se limita a dos años antes, por lo menos, a la fecha en que expira el período inicial de veinte años.

B. Arancel Uniforme Centroamericano a la Importación

Por Resolución 24 (SC.1) del Subcomité de Comercio, se recomendó a los gobiernos y a la Secretaría que "presten todo su apoyo para que el Subcomité de Comercio, mientras continúe fungiendo como Comisión Centroamericana de Comercio, o esta última cuando inicie sus labores, se reuna cuantas veces sea necesario para concluir un proyecto de arancel centroamericano de importación que pueda someterse a la consideración del Comité de Cooperación Económica en su Séptima Reunión".

Los delegados a la Sexta Reunión del Subcomité de Comercio discutieron a grandes rasgos el procedimiento de labores más conveniente para cumplir con el compromiso a que se ha hecho referencia. Se expresó la opinión unánime de que deberían constituirse grupos nacionales de trabajo que colaborasen en forma permanente con la Secretaría. En cuanto a la duración de las negociaciones, se convino en la conveniencia de convocar a una reunión permanente del Subcomité de Comercio, que sesionaría en reuniones continuas de cinco semanas cada una y con intervalos de una semana para realizar consultas con los gobiernos. Se sugirió asimismo, la conveniencia de que las negociaciones se llevasen a cabo alternativamente en cada uno de los países.

Las labores se llevarían a cabo por grupos nacionales con el fin de elaborar los elementos de juicio que servirán de base para las negociaciones, podrán ser, entre otras, los siguientes: cálculo de los gravámenes totales y equivalentes ad valorem de cada producto, valor total de importación en

/un período

un período representativo de años y comercio intercentroamericano durante el mismo período, recopilación de datos sobre producción en un período representativo de años y apreciaciones sobre las perspectivas de ampliación de la producción en función del mercado regional, ingresos fiscales obtenidos por concepto de impuestos a la importación, impuestos internos al consumo, etc. Para llevar a cabo todas estas tareas, que requieren una gran cantidad de tiempo y esfuerzo, la Secretaría estima necesario elaborar un plan de trabajo general en el que se fijen metas concretas de labores por realizar. Una vez aprobado el plan general de trabajo, la Secretaría, si así lo estiman conveniente los gobiernos, podría coordinar y supervisar en consulta con funcionarios de alto nivel de los gobiernos, los trabajos realizados por los grupos nacionales.

Cabe insistir en la conveniencia de que los grupos de trabajo estén constituídos por funcionarios asignados a la tarea de agrupación arancelaria en forma permanente. Por otra parte, para poder iniciar las negociaciones, por ejemplo a principios de 1960, sería necesario que los grupos se organizaran a más tardar en el mes de octubre de 1959 y continuaran en funciones hasta el término de las negociaciones.

Las negociaciones se iniciarán probablemente por los grupos de prioridad a que hace referencia el Convenio. La Secretaría ha iniciado los estudios necesarios para determinar los grupos de productos que podrían incluirse en cada grupo de prioridad. Esa selección de productos no será de ninguna manera exhaustiva, y una de las funciones de los grupos de trabajo podría ser la de sugerir productos adicionales que podrían incluirse en el orden de prioridades.

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL
E/CN.12/CCE/165
20 de julio de 1959

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

Sexta Reunión
San José, Costa Rica, 26 de agosto de 1959

EVOLUCION DEL LIBRE COMERCIO Y DE LA EQUIPARACION ARANCELARIA

(Nota de la Secretaría)

El Tratado Multilateral y el Convenio sobre Equiparación contienen los principios generales y las disposiciones concretas para establecer en un período de diez años, e incluso más rápidamente si así lo estiman conveniente los gobiernos, el Mercado Común Centroamericano.

Tomando en cuenta el interés de los gobiernos de proceder rápidamente a la aplicación de dichos tratados y de abarcar una cantidad creciente de artículos, la Secretaría estima oportuno presentar en esta ocasión algunas ideas sobre la forma en que por medio de la aplicación simultánea de las disposiciones de ambos instrumentos puede preverse que evolucionaría el Mercado Común Centroamericano. La Secretaría ha creído que esta visión de conjunto puede facilitar la determinación, por el Comité de Cooperación Económica, de la orientación y ritmo que se desee imprimir al Programa de Integración en los próximos años.

En la primera parte de esta nota se señalan las razones por las cuales, en el proceso de la creación del mercado común, se ha otorgado una alta prioridad a la equiparación arancelaria. La parte segunda trata de las relaciones entre el Tratado Multilateral y el Convenio sobre Equiparación. Se sugiere la posibilidad de llevar a cabo en forma simultánea las negociaciones sobre equiparación arancelaria y libre comercio. A este respecto, se describen los procedimientos de liberación y equiparación inmediatos y progresivos, y las relaciones entre unos y otros. Asimismo, se analizan en términos generales los criterios

/que podrían

que podrían servir de base para incorporar grupos de productos en los procedimientos analizados. Los problemas de carácter metodológico en la aplicación simultánea del libre comercio y de la equiparación arancelaria, se analizan en detalle en la tercera parte y se ilustran por medio de gráficos.

1. Equiparación arancelaria acelerada y libre comercio

Los dos requisitos principales para la formación de un mercado común —arancel uniforme a la importación y zona perfecta de libre comercio— han sido objeto en Centroamérica de un orden de prelación distinto. El Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación establece un plazo máximo de cinco años para constituir el arancel uniforme, en tanto que el Tratado Multilateral compromete a los gobiernos a perfeccionar la zona de libre comercio en un período de diez años. Estas disposiciones de carácter general no obstan, según se verá en detalle en la segunda parte de esta nota, para que en determinados productos el libre comercio se otorgue con antelación a la equiparación arancelaria.

La disparidad en los plazos a que se ha hecho referencia refleja la convicción de que la equiparación arancelaria acelerada es un requisito para la formación de un mercado común entre países de incipiente desarrollo económico, en los que existe un amplio margen para la sustitución de importaciones de bienes de consumo, y donde el comercio recíproco es escaso comparado con el que se efectúa con el resto del mundo.

Cabe ahora analizar cuáles son las ventajas que se derivan de establecer un arancel uniforme con anterioridad al perfeccionamiento de la zona de libre comercio, y por qué se ha adjudicado una alta prioridad a la equiparación arancelaria acelerada.

Cuando el mercado común se establece entre economías competitivas, con escaso comercio recíproco, en las que la producción industrial es incipiente y donde existe un amplio margen para la sustitución de importaciones de bienes de consumo, el libre comercio puede no ofrecer suficientes estímulos para alentar la creación de nuevas actividades productivas. Por razón de su escasa productividad, los países centroamericanos podrían no estar en condiciones de competir con las importaciones procedentes de países

/industrializados.

industrializados. La concesión del libre comercio será particularmente efectiva con respecto a la especialización de las industrias existentes --siempre que se logre antes la equiparación arancelaria de las materias primas y productos intermedios-- pero no alentará en la medida necesaria la creación de nuevas actividades productivas, limitando así las posibilidades de sustitución de importaciones. Por su parte, la equiparación arancelaria crea una preferencia con respecto al resto del mundo y representa la posibilidad más concreta de alcanzar, venciendo las limitaciones de los mercados nacionales, niveles crecientes de producción en cada país y de especialización intrarregional, y no necesariamente como un procedimiento para ampliar el intercambio con base en actividades productivas existentes, aunque también esto último sea de importancia.

En el caso de Centroamérica, la estrechez de los mercados nacionales determina un escaso desarrollo de las actividades industriales; las que se han desarrollado han sido apreciablemente iguales en los distintos países y por ello, en este tipo de productos, las economías centroamericanas son hoy relativamente competitivas entre sí. Ocurre otro tanto por lo que respecta a la producción agrícola, aunque entre algunos países, gracias a tratados bilaterales de libre comercio, se hayan desarrollado producciones complementarias. Son, pues, limitadas las posibilidades actuales de intercambio al ser escasa la variedad de productos que pueden ser objeto de comercio. Los tratados bilaterales de libre comercio han impulsado en cierta medida --en los últimos años-- el comercio intrarregional, pero cabe destacar que en 1957 mientras el valor total de importación de los cinco países alcanzaba a 530 millones de dólares, el de las importaciones intercentroamericanas representaba apenas 18 millones. Aun cuando a través de una zona perfecta de libre comercio centroamericano --de mayor amplitud que la red de tratados bilaterales existentes-- podría impulsarse un mayor volumen de intercambio, es evidente que una ampliación sustancial de éste deberá basarse en la diversificación de la producción de los distintos países. La equiparación arancelaria puede contribuir a facilitar la sustitución de importaciones y ampliar la base económica de cada país y de Centroamérica en su conjunto.

Conviene señalar que la equiparación arancelaria se lleva a cabo con base en criterios compatibles con los requisitos actuales del desarrollo económico de los cinco países centroamericanos. Por ello, con respecto a determinados

/artículos el

artículos el gravamen uniforme centroamericano favorecerá por sí mismo la producción en todos los países; pero en el caso de una gran variedad de productos esta posibilidad estará limitada por la demanda de los mercados nacionales. No es incompatible con el mercado común que se desarrollen las mismas actividades productivas en los distintos países, siempre que los recursos y disponibilidades de capital lo permitan y las industrias operen eficientemente. La equiparación arancelaria frente al resto del mundo sentará las bases, además, para el desarrollo de producciones industriales que no podrían prosperar aisladamente en cada país.

La posibilidad de lograr un mayor comercio intercentroamericano basado en actividades existentes que requieren de materias primas o bienes intermedios importados, depende en cierta medida de la equiparación arancelaria. La experiencia en Centroamérica demuestra que la disparidad de impuestos a la importación de las materias primas de productos determinados entre los países, no favorece la concesión del tratamiento de libre comercio para el producto elaborado. Por ello, los efectos de la equiparación al eliminar diferencias artificiales en los costos de producción y facilitar la competencia intrarregional, se ponderaron adecuadamente al tomarse la decisión de proceder rápidamente a la constitución de un arancel uniforme.

Aparte de las consideraciones a que se ha hecho referencia, la situación por la que atraviesa Centroamérica también influye poderosamente en la conveniencia de establecer a corto plazo el arancel uniforme a la importación. El debilitamiento de la demanda externa de los países centroamericanos —y las perspectivas de que se mantenga o agudice en los próximos años— requerirá que en cada país se tomen medidas de carácter arancelario y comercial para facilitar la sustitución de importaciones y generar estímulos al desarrollo basados en el mercado nacional y centroamericano. Es probable también que, por consideraciones de balanza de pagos, los gobiernos estimen necesario restringir las importaciones de ciertos tipos de artículos, principalmente de uso suntuario o no necesario. En la medida en que los aranceles vigentes no sean compatibles con las condiciones económicas actuales, se abre la posibilidad —que sería inconveniente desaprovechar— de que la revisión de las políticas arancelarias se efectúe con alcance centroamericano.

/2. Evolución del

2. Evolución del mercado común centroamericano

a) Consideraciones generales

El Tratado Multilateral y el Convenio sobre Equiparación constituyen instrumentos independientes para la creación del Mercado Común Centroamericano, pero que se encuentran estrechamente vinculados entre sí por disposiciones complementarias. Esto permite que la equiparación arancelaria y el libre comercio marchen al ritmo que parezca más conveniente según las circunstancias y los productos de que se trate. Conviene destacar que ambos instrumentos contienen los principios de una política comercial común centroamericana con respecto al resto del mundo.

La creación del mercado común se concibe a través de dos procedimientos: libre comercio y equiparación inmediatos, y libre comercio y equiparación progresivos. El artículo I del Tratado Multilateral y el artículo II del Convenio sobre Equiparación se refieren a los procedimientos de aplicación inmediatos; en los artículos XXVII y XIV, respectivamente, se prevén regímenes transitorios de aplicación progresiva. Estos últimos están limitados por el compromiso de perfeccionar la zona de libre comercio en diez años y de constituir el arancel uniforme en cinco, sin perjuicio de proceder en la progresividad a un ritmo más rápido. La progresividad del libre comercio y de la equiparación entrañan, por lo tanto, el compromiso de alcanzar al finalizar un determinado período la creación del mercado común para los productos de que se trate. Sin ese compromiso, los regímenes transitorios sólo permitirían logros parciales y dejarían de ser una base sólida para el desarrollo de nuevas actividades productivas eficientes y de una economía diversificada.

Cabe apuntar que la flexibilidad de los regímenes transitorios a que se ha hecho referencia favorece la eliminación de las reservas al libre comercio porque las circunstancias que determinaran a un país a implantar dichas reservas tenderían a consolidarse de no existir medidas que, por medio de la liberación progresiva, permitan ir adaptando gradualmente las actividades productivas a la competencia centroamericana.

La finalidad principal de la equiparación arancelaria es impulsar el libre comercio, ya que de lo contrario se desvirtuaría el esfuerzo que los gobiernos hacen para establecer gravámenes uniformes. A este respecto, merece

/especial

especial atención una de las vinculaciones más importantes entre el Tratado Multilateral y el Convenio sobre Equiparación. En el Artículo III del segundo instrumento, se establece un orden de prioridades para la equiparación arancelaria. Los grupos de productos comprendidos en cada prioridad son aquellos cuya equiparación arancelaria permitiría lograr a más corto plazo un incremento de la producción centroamericana. Por ello, los delegados al Subcomité de Comercio acordaron conceder también a dichos grupos una alta prioridad en lo que respecta a la ampliación del libre comercio. En el Artículo III del Convenio sobre Equiparación se señala que "los Estados signatarios.....procuraran otorgar....el libre comercio multilateral, una vez acordada la equiparación arancelaria de esos productos".

Apuntada la estrecha vinculación que existe entre el libre comercio y la equiparación arancelaria, se hace evidente la conveniencia de considerar ambos problemas a la vez. En las negociaciones que se realicen para la equiparación arancelaria se contará con los elementos de juicio necesarios para determinar el gravamen uniforme a la importación, y para considerar además la posibilidad de otorgar para dichos productos el libre comercio. Por razones de carácter económico parece conveniente considerar a la vez, en el caso de cada producto, la equiparación y el libre comercio. Razones de carácter práctico sugieren por otra parte la conveniencia de llevar a cabo negociaciones simultáneas sobre libre comercio y equiparación arancelaria. Se evitaría así la necesidad de nuevas negociaciones posteriores para el libre comercio. El hecho reviste especial importancia en lo que respecta a la Resolución 24 (SC.1) del Subcomité de Comercio, en la que se solicita todo el apoyo de los gobiernos y de la Secretaría para formular un proyecto de arancel uniforme que sea presentado a la próxima reunión del Comité en 1960. Las negociaciones simultáneas aludidas permitirían que el Subcomité presentase al Comité un proyecto de constitución del Mercado Común Centroamericano, en vez de un proyecto que sólo abarca uno de los aspectos del problema, aunque sea de fundamental importancia.

Cabe destacar, por último, que tanto el Artículo XXVII del Tratado Multilateral como el XIV del Convenio facilitan el libre comercio y la equiparación inmediatos entre un número de países inferior a la totalidad de

/los contratantes y,

los contratantes y, a la vez, la liberación y equiparación progresivas por los demás países. Esto permite, con respecto a determinados productos, que los países que deseen proceder en forma inmediata puedan hacerlo, y quienes se consideren imposibilitados de adquirir ese compromiso procedan en forma progresiva. Por consiguiente, la creación del mercado común puede en todos los casos abarcar a los cinco países, aunque sea a diferente ritmo de acción.

b) Procedimientos para la creación del Mercado Común Centroamericano

El libre comercio y la equiparación arancelaria se relacionan de conformidad con los siguientes procedimientos: i) libre comercio y equiparación inmediatos; ii) libre comercio inmediato y equiparación progresiva; iii) libre comercio progresivo y equiparación inmediata; iv) libre comercio y equiparación progresivos.

La metodología de las interrelaciones a que se ha hecho referencia se explica en detalle y se ilustra por medio de gráficos en la tercera parte de esta nota.

No es posible prever cuáles son los productos que podrían ser objeto de los procedimientos apuntados de interrelación entre el libre comercio y la equiparación. Esta labor se realizará en el seno del Subcomité de Comercio cuando tengan lugar las negociaciones y contando con los elementos de juicio necesarios sobre las características económicas y fiscales de los productos de que se trate.

Conviene, sin embargo, analizar el problema en términos generales, y tratar de llegar a conclusiones que puedan servir de orientación sobre la aplicabilidad de cada uno de los procedimientos a distintos grupos de productos. (Véase el cuadro 1). El criterio adoptado para determinar el procedimiento más adecuado para cada una de las categorías de productos se basa en facilitar en la mayor medida posible el aumento y la diversificación de la producción centroamericana tomando en cuenta los efectos de la equiparación y del libre comercio sobre el abastecimiento adecuado de la demanda de Centroamérica, el costo de la vida, los ingresos fiscales y la adaptación de actividades productivas a la competencia regional.

i) Bienes de consumo producidos en Centroamérica. En el caso de que la producción centroamericana sea suficiente para abastecer la demanda regional, el libre comercio progresivo y la equiparación inmediata parecería el procedimiento más apropiado.

/Cuadro 1

Cuadro 1

Procedimiento de equiparación y libre comercio aplicables a categorías de productos seleccionados

Categoría de productos	Procedimientos de equiparación arancelaria y libre comercio
A. Bienes de consumo producidos en Centroamérica	
1. En cantidad suficiente para abastecer el mercado regional	Libre comercio progresivo y equiparación inmediata
2. En cantidad insuficiente para abastecer el consumo regional	Libre comercio inmediato y equiparación progresiva
3. Productos agrícolas de consumo básico	Tratamiento especial
B. Bienes de consumo que no se producen en Centroamérica	
1. Susceptibles de sustitución de importaciones a corto plazo	Libre comercio y equiparación inmediatos
2. No susceptibles de restitución de importaciones a corto plazo	Libre comercio inmediato y equiparación progresiva
C. Bienes de consumo de uso suntuario	Libre comercio progresivo y equiparación inmediata. Tratamiento especial
D. Materias primas, productos intermedios y envases	
1. No se producen y son necesarios para la producción de A y B	Libre comercio y equiparación inmediatos
2. Se producen en cantidad suficiente para abastecer la demanda regional	Libre comercio y equiparación inmediatos
3. No se producen en cantidades suficientes para abastecer la demanda regional	Libre comercio inmediato y equiparación progresiva
E. Bienes de capital	Libre comercio y equiparación inmediatos
F. Productos cuya equiparación y libre comercio presenta problemas de repercusión fiscal	Libre comercio y equiparación progresivos

/Aún siendo

Aún siendo la producción de determinados artículos suficiente para abastecer el consumo regional, se pueden presentar diferencias apreciables entre los costos de producción entre los distintos países. La liberación progresiva del intercambio permitiría adaptar gradualmente las industrias existentes a la competencia centroamericana. La equiparación inmediata se realizará probablemente a un nivel relativamente igual al existente en los cinco países, ya que se continuará protegiendo las actividades productivas nacionales con respecto al resto del mundo.

En cuanto a los bienes de consumo que no se producen en cantidad suficiente para abastecer la demanda regional, el procedimiento aconsejable podría ser el de libre comercio inmediato y equiparación progresiva.

La equiparación inmediata no podría en muchos casos lograrse por requerir un nivel relativamente alto en los países en que existe producción Por otra parte, los países que abastecen su demanda con importaciones de fuera de la región, no estarían en condiciones de adoptar dicho nivel de aforos, por el efecto que esto podría acarrear sobre los precios internos. La concesión del libre comercio inmediato —que no presenta ningún problema para los países importadores— actuaría como un estímulo poderoso para la ampliación de la producción en Centroamérica. La contribución anual de la equiparación progresiva a la preferencia centroamericana vendría a reforzar el efecto positivo del libre comercio.

Los problemas especiales del comercio de productos agrícolas básicos —maíz, frijol, arroz— requerirán probablemente tomar medidas para asegurar el adecuado abastecimiento de la demanda nacional. El libre comercio y la equiparación arancelaria dependerán del establecimiento previo de una coordinación adecuada entre la producción y el consumo de los cinco países para evitar desequilibrio en el abastecimiento interno, originados en el comercio intrarregional.

ii) Bienes de consumo que no se producen en Centroamérica. La concesión del libre comercio y la equiparación inmediatos parecería el procedimiento más adecuado aplicable a los productos susceptibles de sustitución de importaciones a corto plazo. El término "corto plazo" varía de producto a producto, pero en general se considera necesario un período de cuatro a cinco años para alcanzar una producción suficiente para abastecer la demanda regional.

/La importancia

La importancia dada al libre comercio y equiparación inmediatos, para los productos objeto de sustitución de importaciones a corto plazo, se deriva del poderoso impulso al desarrollo económico que se derivaría de una política decidida a este respecto. El valor total de importación de Centroamérica alcanzó en 1957 un total de 530 millones de dólares. La importación de bienes de consumo representó 198 millones, o sea 37 por ciento. Del total de bienes de consumo, los no duraderos representaron 140 millones de dólares, en tanto que los duraderos alcanzaron 58 millones. Suponiendo, por ejemplo, que en el transcurso de los próximos años fuese posible sustituir cincuenta por ciento del valor de importaciones de bienes de consumo, es de preverse el fuerte impulso al desarrollo económico que se derivaría de ello debido al amplio margen de que se dispone para la sustitución. Cabe destacar que en el rubro de bienes de consumo no duraderos es donde las posibilidades latentes de sustitución son más fáciles de captar a través de la ampliación del mercado y de la preferencia centroamericana con respecto al resto del mundo.

Para los bienes de consumo que no ofrecen posibilidades de sustitución a corto plazo, el procedimiento de libre comercio inmediato podría convertir en efectivas ciertas posibilidades de producción que no se preven en la actualidad y que, además, no presentarían problemas para ningún país. Por otra parte, la equiparación arancelaria inmediata —en algunos casos en que represente incrementos de los aforos vigentes— no sería probablemente aceptable por el aumento que ello representaría en los precios internos, por lo que se recurriría a una equiparación progresiva.

iii) Bienes de consumo de uso suntuario. Por consideraciones de balanza de pagos, este tipo de productos será probablemente objeto en Centroamérica de una política prohibitiva de importaciones. Una de las medidas conducentes a ese fin podría ser la determinación de aforos relativamente altos. Como esta circunstancia podría inducir a la utilización de recursos en la producción de este tipo de productos, será preciso recurrir a medidas de carácter fiscal, crediticio y de otro tipo para evitarlo. La concesión del libre comercio inmediato podría tener un efecto desfavorable al alentar la producción y por consiguiente, para cumplir con el compromiso de perfeccionar la zona de libre comercio, se podría establecer el libre comercio

/progresivo,

progresivo, o conceder el libre comercio en una etapa relativamente avanzada de la creación del mercado común.

iv) Materias primas, productos intermedios y envases. Como norma general en este tipo de productos, el libre comercio y la equiparación arancelaria deberían realizarse en forma inmediata para impulsar la producción en Centroamérica. Esto es particularmente importante, ya que la sustitución de importaciones requerirá crecientes importaciones de esta categoría de productos.

En los casos en que exista producción en algunos países, aunque insuficiente para abastecer la demanda regional, se podría recurrir a la equiparación progresiva, para evitar aumentos en los costos de producción, y al libre comercio inmediato, para facilitar la ampliación de la producción.

Cabe destacar, por último, que la equiparación arancelaria inmediata de las materias primas, productos intermedios y envases facilita en gran medida la concesión del libre comercio para los productos terminados al eliminar diferencias artificiales entre los costos de producción en los distintos países.

v) Bienes de capital. La equiparación y libre comercio inmediatos para este tipo de productos no parece presentar problemas. Además, la ampliación del mercado podría hacer que resultaran atractivas inversiones que en la actualidad no se preven.

vi) Repercusiones fiscales[1/]. Las repercusiones fiscales de la equiparación arancelaria y de la sustitución de importaciones gravadas por producción centroamericana revisten particular importancia en los cinco países. Cabe, sin embargo, diferenciar entre los efectos sobre la generalidad de los productos, y los que se produzcan sobre artículos particularmente importantes, como la gasolina y los automóviles.

Por la orientación que los gobiernos han dado a la política arancelaria que sirve de base para la equiparación de los gravámenes a la importación, no es

1/ Este problema ha sido analizado en detalle en el documento Repercusiones fiscales de la equiparación y del libre comercio en Centroamérica. (Doc. E/CN.12/CCE/110). Las conclusiones a que se llegó en ese estudio se basan en los niveles arancelarios promedio, por grupos de productos, vigentes en 1957. La modificación de los aranceles en Guatemala y El Salvador, y las modificaciones parciales en los otros países pueden haber modificado en parte las conclusiones a que se llegó.

/de preverse

de preverse que como consecuencia de la constitución del arancel uniforme se reduzcan los equivalentes ad valorem promedio de los aranceles actuales.[2/] Una vez negociada la equiparación, se realizaron los cálculos necesarios, sobre la generalidad de los productos, para determinar la diferencia en ingresos fiscales que la equiparación podría acarrear. El problema de las repercusiones fiscales de la equiparación, salvo en casos muy especiales, no tiene significado producto por producto, ya que la disminución de ingresos en algunos se compensa por un aumento en otros.

La sustitución de importaciones, en cambio, tendrá que presentar problemas de ingreso fiscal en la medida que aumente la producción centroamericana y el comercio intrarregional. El efecto del libre comercio sobre los ingresos fiscales quedará compensado por el mayor ingreso por habitante, por la ampliación y diversificación de la producción centroamericana y por la consiguiente ampliación de la base tributaria. Se producirá así en Centroamérica el fenómeno observado en otros países subdesarrollados, donde van perdiendo importancia los ingresos por concepto de impuestos a la importación, en el total de los ingresos fiscales, a medida que es mayor su desarrollo económico.

En el caso de productos de gran importancia fiscal, como la gasolina, la equiparación arancelaria y el libre comercio se llevarán a cabo probablemente cuando lleguen a tener efectividad planes concretos de producción en Centroamérica. Ni siquiera en este caso es de preverse una disminución en los ingresos fiscales por existir la posibilidad de que se sustituyan los impuestos a la importación por impuestos internos al consumo —que sería conveniente uniformar— y por la mayor demanda de medios de transporte originados en la mayor actividad económica interna y en el creciente comercio intercentroamericano.

También por su repercusión fiscal conviene señalar el caso de los automóviles. La equiparación arancelaria y el libre comercio pueden

2/ Los márgenes acordados por grupos de productos que sirven de zona de referencia para la equiparación de productos en particular son los siguientes: bienes de consumo susceptibles de sustitución de importaciones a corto plazo, de 100 a 150 por ciento ad valorem; bienes de consumo que no son susceptibles de sustitución de importaciones a corto plazo, de 25 a 50 por ciento ad valorem; bienes de consumo de uso suntuario, de 100 a 150 por ciento ad valorem; materias primas y bienes de capital, de 0 a 15 por ciento ad valorem.

/constituir

constituir un poderoso estímulo para que se instalen en Centroamérica plantas armadoras, por lo menos para los modelos que tienen mayor demanda en la región. El libre comercio no produciría problemas de ingreso fiscal porque, en el caso de ensamblaje centroamericano, las compañías podrían liquidar los impuestos al país en el que se adquirieran los vehículos.

3. Metodología para la aplicación simultánea de los procedimientos para el libre comercio y la equiparación

En las páginas anteriores se señalaron algunos lineamientos generales sobre el procedimiento de libre comercio y de la equiparación arancelaria que se juzga más aconsejable con respecto a distintos grupos de productos. Se trata ahora de analizar en detalle la metodología para la aplicación de los cuatro procedimientos apuntados.

La metodología de la equiparación arancelaria progresiva ha sido analizada por el Subcomité de Comercio, y las conclusiones a que llegó permitieron la equiparación de los productos incluídos en la Lista B del Convenio sobre Equiparación.[3/] Conviene recordar brevemente cuáles son los requisitos para la progresividad de la equiparación arancelaria: a) determinación de los aforos iniciales que sirven de punto de partida para la equiparación progresiva; b) determinación del gravamen uniforme por alcanzar; c) período máximo de transición igual para todos los países, sin excluir la posibilidad de que si algún gobierno lo desea pueda adoptar un plazo menor; d) progresividad de la equiparación durante el período de transición, en que las variaciones anuales mínimas no podrán ser menores al cociente que resulte de dividir el monto de la disminución o del aumento total por efectuar, entre el número de años del período de transición.

En cuanto a la metodología del libre comercio progresivo, los requisitos para su aplicación son los siguientes: a) aforos iniciales que sirven de punto de partida para la liberación progresiva; b) período de transición máximo igual para todos los países, sin excluir la posibilidad de que el gobierno que lo

3/ Véanse los siguientes documentos: Proyecto de Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación (Doc. E/CN.12/SC.1/48/Rev. 1); Informe de la Sexta Reunión del Subcomité de Comercio (Doc. E/CN.12/CCE/163)

/ desee pueda

desee pueda adoptar un plazo menor; c) progresividad de la liberación durante el período de transición, en el que las reducciones anuales mínimas no podrán ser menores al cociente que resulte de dividir el monto de la disminución total por efectuar, entre el número de años del período de transición.

Por lo que respecta a la aplicación simultánea del libre comercio y de la equiparación arancelaria, ésta se efectúa conforme a los cuatro procedimientos apuntados anteriormente: a) libre comercio y equiparación inmediatos; b) libre comercio inmediato y equiparación progresiva; c) libre comercio progresivo y equiparación inmediata; d) libre comercio y equiparación progresivos.

A continuación se analiza la aplicación en la práctica de cada uno de los procedimientos a que se ha hecho referencia. Con el fin de facilitar la exposición se plantean las interrelaciones entre el libre comercio y la equiparación arancelaria en el caso de dos países para un producto X, y se ilustra por medio de gráficos. Esta simplificación no limita en modo alguno la aplicabilidad de los ejemplos al caso de cinco países. Asimismo, se utilizan exclusivamente gravámenes ad valorem; pero las mismas consideraciones son válidas en lo que respecta a los componentes específico y ad valorem de los derechos arancelarios.

a) Libre comercio y equiparación inmediatos (véase el gráfico I)

En 1959, el gravamen vigente en el país "A" era de 40 por ciento y en el país "B" de 20 por ciento. Se llega al acuerdo de establecer el libre comercio, y la equiparación arancelaria a un nivel uniforme de 30 por ciento en enero de 1960. Por tanto, se incluye el producto X en la Lista A del Convenio sobre Equiparación con un gravamen de 30 por ciento, y en el Anexo A del Tratado Multilateral con libre comercio multilateral inmediato.

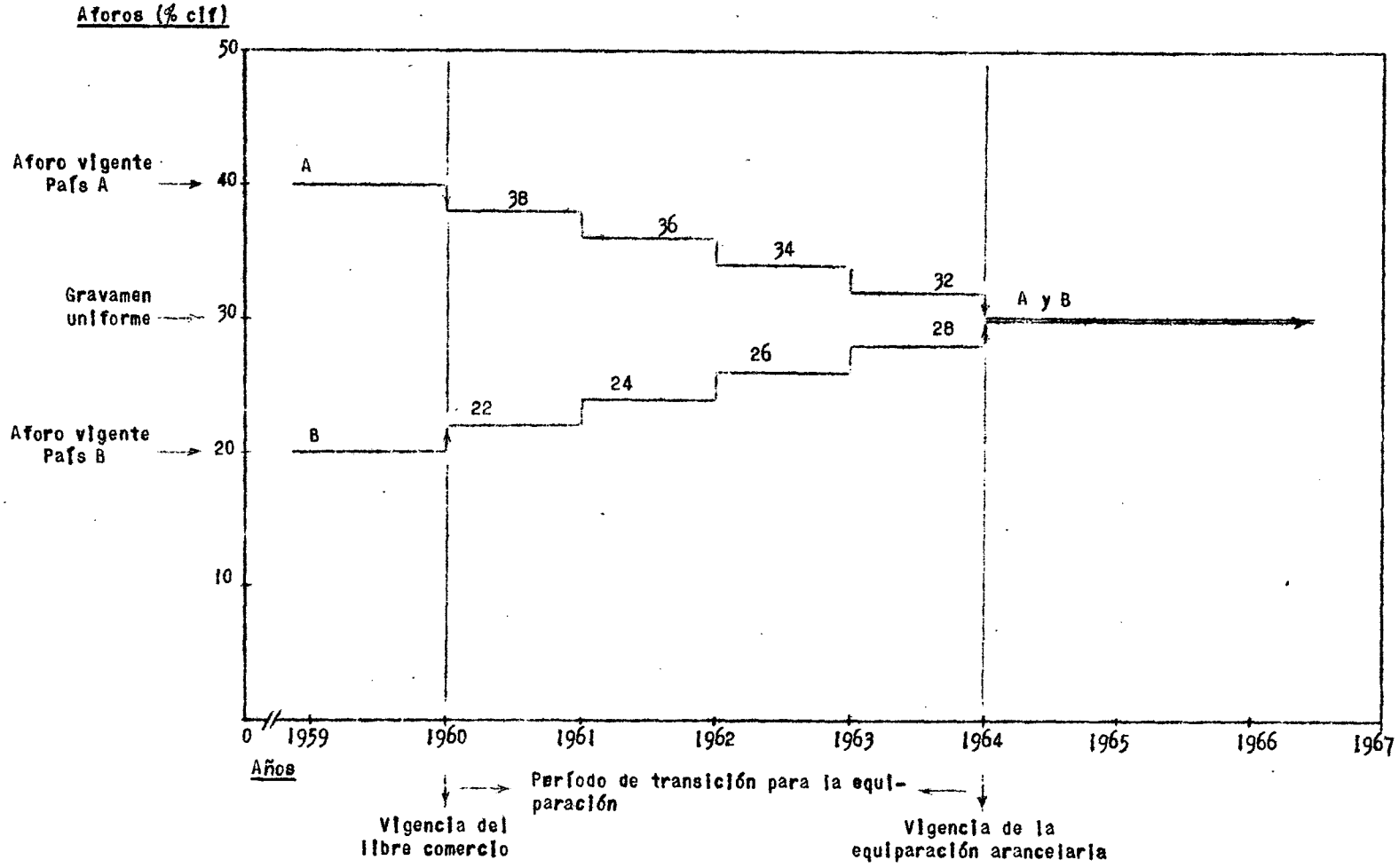
b) Libre comercio inmediato y equiparación progresiva (véase el gráfico II)

El gravamen a la importación del producto X en 1959 era de 40 por ciento en el país A y de 20 por ciento en el país B. Ambos países convienen en concederse el libre comercio a partir de enero de 1960, e iniciar la equiparación progresiva en esa misma fecha. Por consiguiente, para alcanzar progresivamente el gravamen uniforme de 30 por ciento, el país A inicia las rebajas y el país B inicia los aumentos anuales a partir de enero de 1960

/Gráfico I

Gráfico II

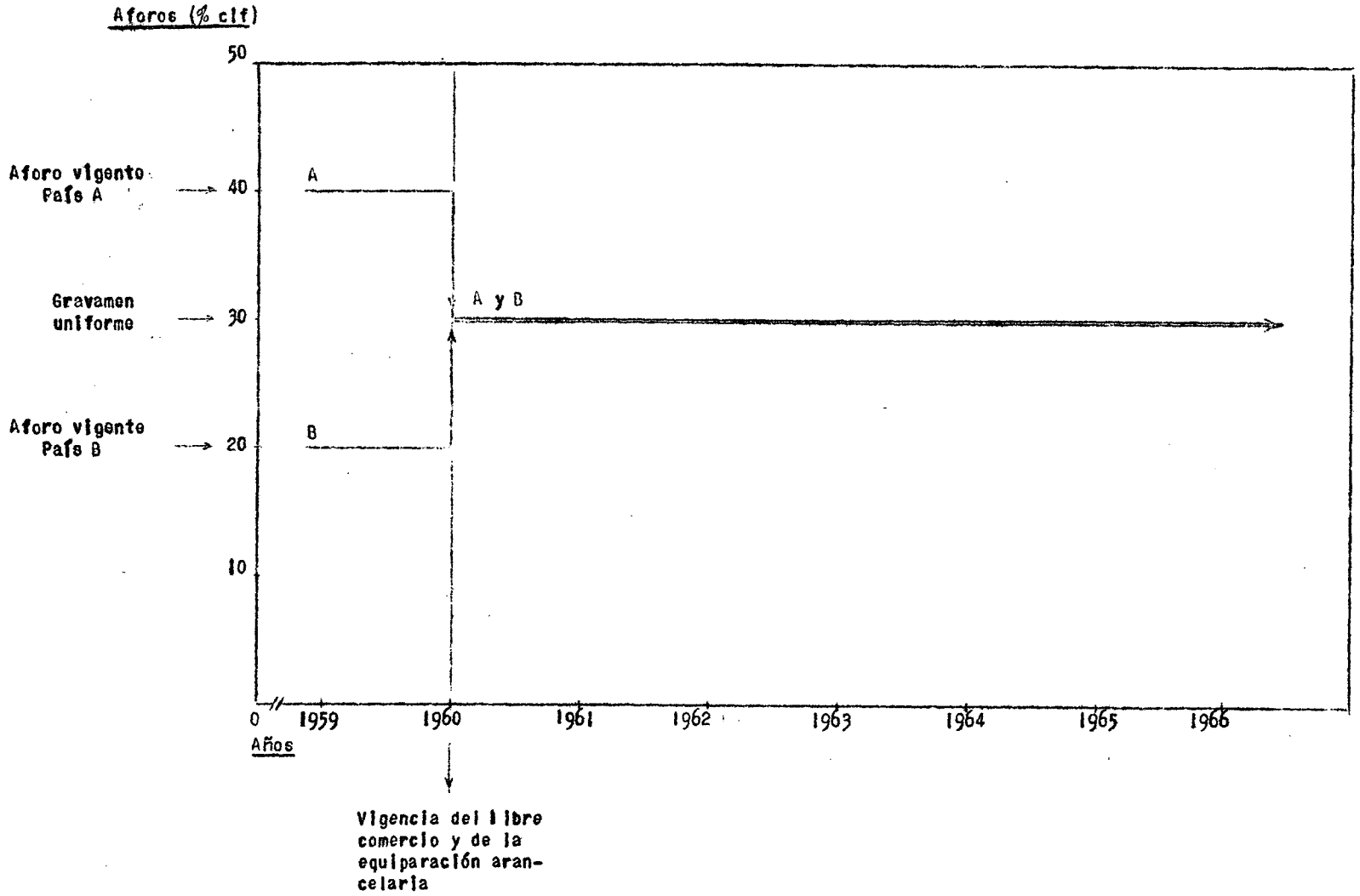
LIBRE COMERCIO INMEDIATO A PARTIR DE ENERO DE 1960 Y EQUIPARACION PROGRESIVA A PARTIR DE ENERO DE 1960



/y alcanzar

Gráfico I

LIBRE COMERCIO Y EQUIPARACION ARANCELARIA INMEDIATOS A PARTIR DE ENERO DE 1960



/Gráfico II

y alcanzar el gravamen acordado en enero de 1964. El producto X se incluye en enero de 1960 en el Anexo A del Tratado Multilateral y en la Lista B del Convenio sobre Equiparación. En enero de 1964 el producto X pasa a formar parte automáticamente de la Lista A del Convenio sobre Equiparación (Artículo XIV del Convenio sobre Equiparación).

c) Libre comercio progresivo y equiparación inmediata (véase el gráfico III)

Partiendo de una situación en 1959 en la que los países A y B, respectivamente, tienen gravámenes vigentes de 40 y 20 por ciento para el producto X, adoptan el gravamen uniforme de 30 por ciento en enero de 1960. En esa misma fecha se inicia el período de transición para el libre comercio.

En lo que respecta al aforo inicial de punto de partida para la liberación progresiva cabe hacer algunas consideraciones. El país A deberá necesariamente partir del gravamen uniforme de 30 por ciento, ya que de partir del gravamen vigente antes de la equiparación --40 por ciento-- el aforo para el país B sería superior al aplicable al resto del mundo.

Por su parte, el país B, en virtud del Artículo VII del Convenio sobre Equiparación establecerá con respecto exclusivamente al comercio con el país A, un gravamen preferencial de 20 por ciento en tanto no se inicie la liberación progresiva. De lo contrario se produciría una elevación en los aforos aplicables por el país B al país A.[4/] Por consiguiente, al iniciarse la liberación progresiva en enero de 1960, el país B partiría del gravamen preferencial para el país A, o sea 20 por ciento.

Durante el período de transición para el libre comercio --de enero de 1960 a enero de 1964-- el gravamen aplicable por el país B al país A sería inferior al aplicable en A a las importaciones procedentes de B. Esta ventaja unilateral mayor concedida por B a A, se reduciría rápidamente. Dado el mismo período de transición, las reducciones anuales de A serían mayores que las de B, de modo que la diferencia inicial de 10 por ciento en enero de 1960 se reduciría a 6 por ciento en enero de 1961, a 4 por ciento en enero de 1962, y así sucesivamente, hasta alcanzar el libre comercio en enero de 1964.

4/ Este problema se analiza en detalle en la Nota de la Secretaría sobre Equiparación Arancelaria Acelerada, 13 de abril de 1959; Informe de la Sexta Reunión del Subcomité de Comercio (Doc. E/CN.12/CCE/163).

/En los casos

En los casos en que la diferencia de los aforos entre A y B es apreciable, el Artículo VII del Convenio sobre Equiparación determina que los países procurarán adoptar de inmediato el aforo del país en el que sea más bajo. En este caso, la liberación progresiva se iniciaría para los países A y B a partir de 20 por ciento. La decisión que a este respecto se tome será objeto de negociaciones. Cabe apuntar, sin embargo, que la existencia de gravámenes diferenciales al comercio intercentroamericano podría acarrear perjuicios para el país con aforos más bajos. Parecería conveniente que todos los países adoptaran el gravamen más bajo e iniciaran las rebajas a partir de dicho nivel. Por otra parte, el hecho de que, durante el período de transición, el país con aforos más altos deba efectuar rebajas anuales de mayor cuantía en términos absolutos, atenuará la diferencia entre los gravámenes diferenciales al comercio intercentroamericano. Uno de los elementos de juicio determinantes de la decisión que se tome en las negociaciones será la duración del período de transición, ya que cuanto más corto sea más rápidamente se compensará la desventaja inicial para el país con aforos más bajos.

d) Libre comercio y equiparación progresivos (véase el gráfico IV-1-A).

La aplicación simultánea del libre comercio y equiparación progresivos plantea tres posibilidades: i) que el período de transición sea igual para el libre comercio y la equiparación; ii) que el período de transición para el libre comercio sea distinto al de la equiparación; y iii) que el período de transición para el libre comercio se inicie al finalizar el período de transición para la equiparación arancelaria. El libre comercio progresivo en un período menor al de la equiparación no plantea problemas especiales, y se asemeja al caso señalado anteriormente de libre comercio inmediato y equiparación progresiva.

i) Período de transición igual para el libre comercio y la equiparación (Gráfico IV-1-A). En el caso del producto X los países A y B acuerdan iniciar la progresividad del libre comercio en enero de 1960 y finalizarla en enero de 1964. En cuanto a la equiparación, el país A partiendo de 40 por ciento, y el país B, partiendo de 20 por ciento, alcanzan respectivamente el gravamen uniforme de 30 por ciento también en enero de 1964.

Para el libre comercio se presentan los mismos problemas que en el caso reseñado anteriormente. El país A iniciaría las rebajas a partir del gravamen vigente de 40 por ciento y el país B a partir de 20 por ciento. Como se

Gráfico III

LIBRE COMERCIO PROGRESIVO A PARTIR DE ENERO DE 1960 Y EQUIPARACION INMEDIATA A PARTIR DE ENERO DE 1960

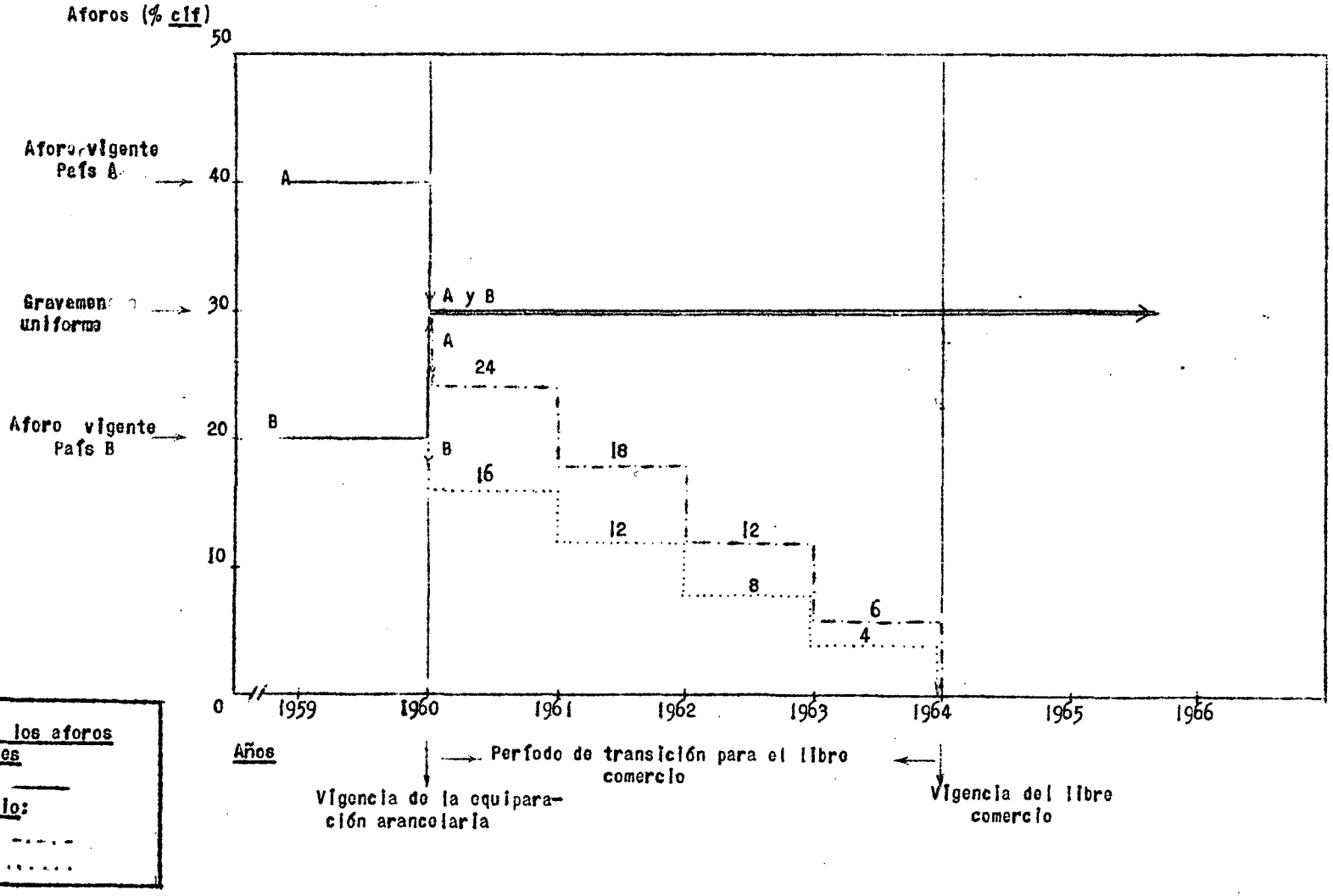
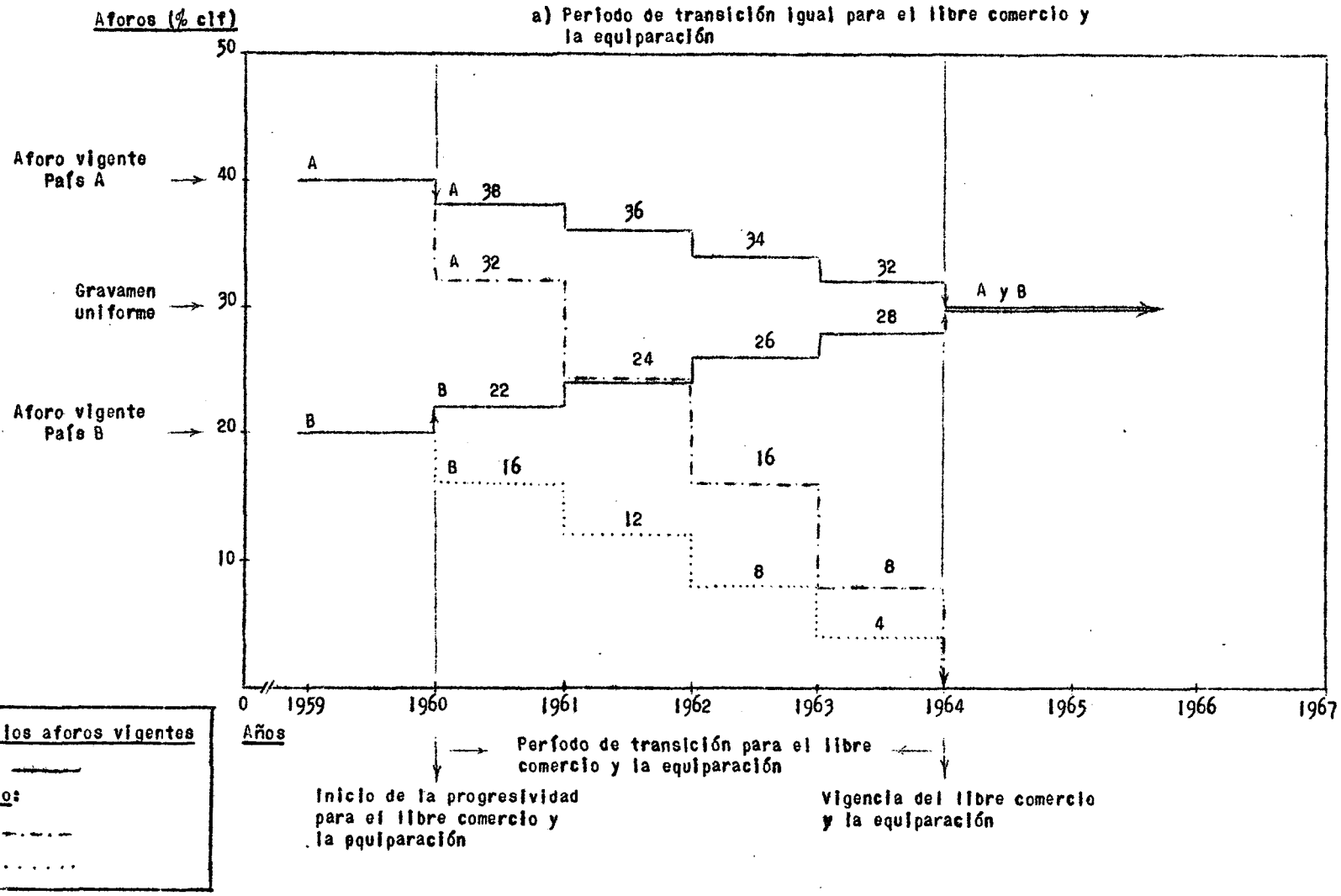


Gráfico IV-1-A

LIBRE COMERCIO Y EQUIPARACION PROGRESIVOS

I. La progresividad para el libre comercio y la equiparación se inician a partir de enero de 1960

a) Período de transición igual para el libre comercio y la equiparación



riación de los aforos vigentes
uiparación
bre comercio:
fs A
fs B

/procedería

procedería por medio de rebajas anuales mínimas, el ritmo de reducción en el país A para la equiparación arancelaria sería en todos los casos superior al de reducción para el libre comercio, ya que la diferencia para alcanzar el libre comercio sería superior a la diferencia para alcanzar el gravamen uniforme. En los casos en que el nivel equiparado fuese libre, la rebaja para la equiparación coincidiría exactamente con la del libre comercio.

Por lo que respecta al país B, iniciaría la progresividad del libre comercio a partir del gravamen vigente de 20 por ciento. También en este caso será objeto de negociación la decisión que se tome para atenuar la diferencia entre los gravámenes aplicables al comercio recíproco entre el país A y el país B durante el período de transición. En este caso, conviene destacar que el país B gozará en el mercado de A de una ventaja mayor con respecto al resto del mundo, a la que el país A obtendrá en B durante el período de transición. En efecto, para la equiparación progresiva, el país A parte de 40 por ciento y reduce este gravamen anualmente hasta llegar a 30 por ciento. En tanto que B, por medio de incrementos anuales llega también a 30 por ciento; pero partiendo de un gravamen inicial de 20 por ciento. La medida en que esta preferencia de las exportaciones del país B en el mercado de A respecto del resto del mundo, compense las del país A en el mercado de B en virtud del gravamen preferencial, serán objeto de negociación.

ii) Período de transición para el libre comercio mayor que el de la equiparación (gráfico IV-1-B) El período de transición para el libre comercio y la equiparación se inicia en enero de 1960; pero el gravamen uniforme —30 por ciento— se alcanza en enero de 1964; mientras el libre comercio no es efectivo hasta enero de 1967. También en este caso el país B partiría para la liberación de 20 por ciento y el país A según las decisiones a que se llegue en las negociaciones, iniciaría las rebajas bien de 40 o de 20 por ciento. Aquí cabe una posibilidad adicional. El país A en enero de 1964 —al establecerse el gravamen uniforme— adoptará de inmediato, para el comercio con el país B, el nivel del aforo a que este último hubiese llegado en dicha fecha. Es decir, el país A reduciría su aforo de 15 por ciento a 7.5 por ciento —vigente en el país B— continuando para A y B la liberación progresiva a partir del mismo nivel de aforos.

/iii) La progresividad

iii) La progresividad del libre comercio se inicia al finalizar el período de transición para la equiparación progresiva (Gráfico IV-2).

La progresividad de la equiparación se inicia en enero de 1960 y en enero de 1963 los países A y B han alcanzado el gravámen uniforme de 30 por ciento. Durante el período de transición —en virtud del Artículo VII del Convenio sobre Equiparación— el país B ha mantenido una preferencia de 20 por ciento con respecto a A, o bien este país ha adoptado el gravamen del país B en lo que respecta exclusivamente al comercio recíproco. La progresividad del libre comercio se inicia en enero de 1963. En cuanto al país B, ésta deberá partir del gravamen preferencial de 20 por ciento. En lo que respecta al país A caben dos posibilidades: iniciar la liberación progresiva a partir del gravamen uniforme de 30 por ciento; o partir del gravamen de 20 por ciento vigente en el país B para el comercio intrarregional. En cuanto a la primera posibilidad, el país B dará al país A una preferencia durante cuatro años y sólo a partir de enero de 1963 se iniciaría la liberación progresiva. Por consiguiente, la preferencia de que disfrutarían las exportaciones de A en el mercado de B no se reduciría gradualmente como en los casos anteriores cuando la liberación progresiva se inicia al mismo tiempo que la equiparación progresiva. Es por lo tanto importante que la disparidad entre los gravámenes de A y B al comercio recíproco no se extienda también al período de transición para el libre comercio. Por consiguiente, en este caso, el país A en enero de 1963, al establecer el gravamen uniforme de 30 por ciento para el resto del mundo, debería adoptar de inmediato para la liberación progresiva el gravamen preferencial del país B.

/Gráfico IV-1-B

Gráfico IV-2

LIBRE COMERCIO Y EQUIPARACION PROGRESIVOS

2. La progresividad del libre comercio se inicia a partir de la vigencia de la equiparación

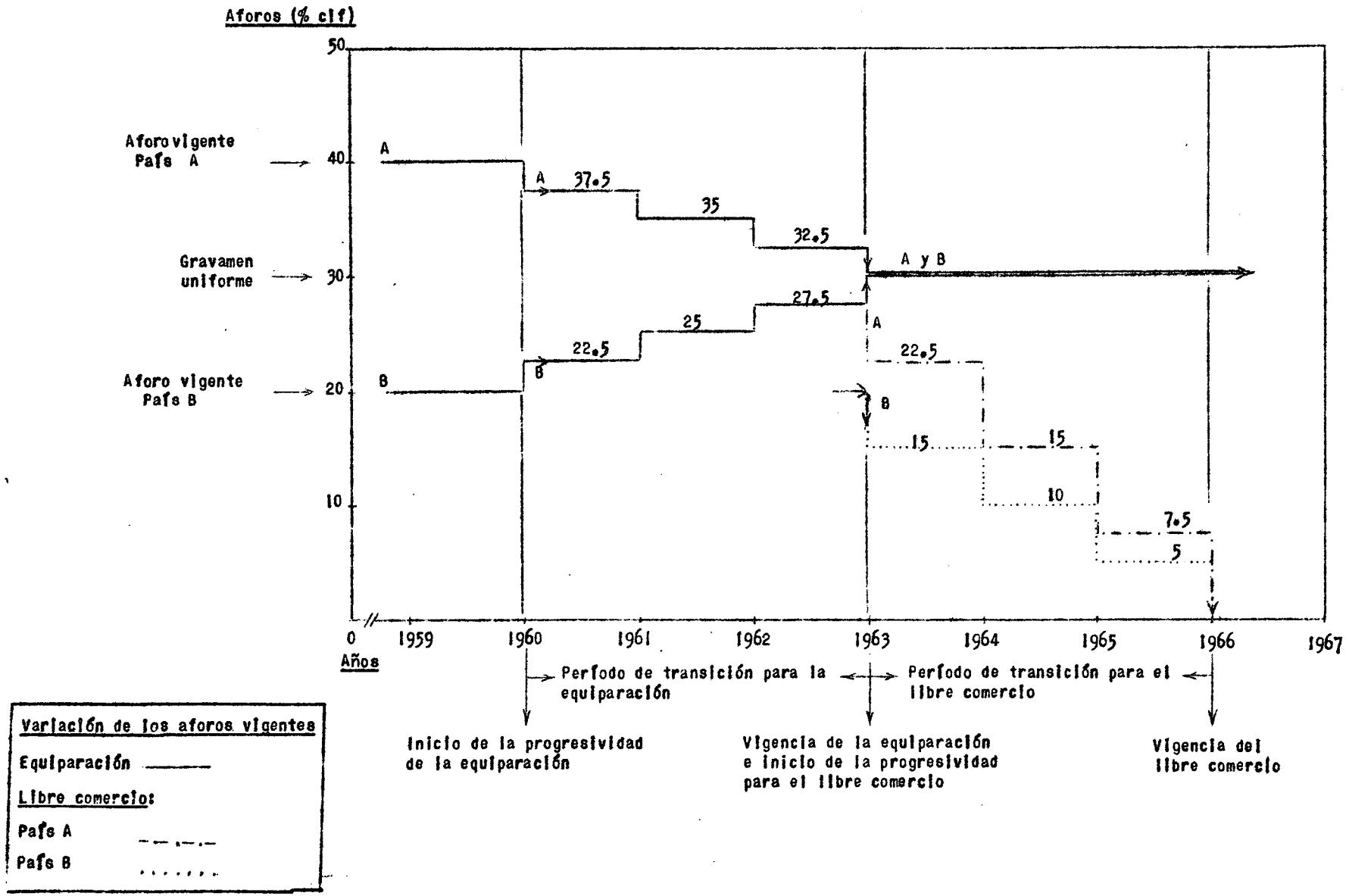
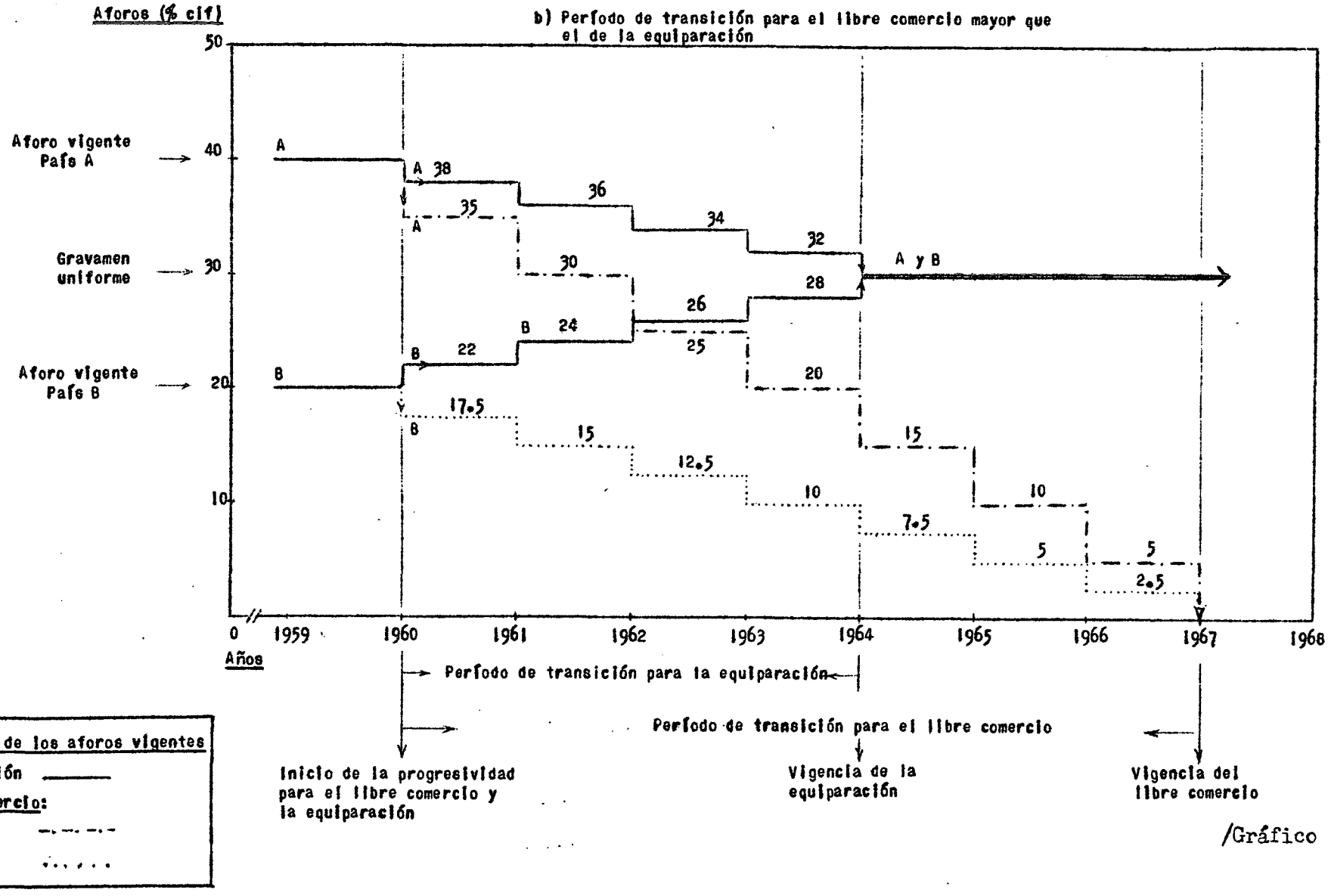


Gráfico IV-1-B

LIBRE COMERCIO Y EQUIPARACION PROGRESIVOS

1. La progresividad para el libre comercio y la equiparación se inician a partir de enero de 1960

b) Período de transición para el libre comercio mayor que el de la equiparación



/Gráfico IV-2