

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



RESTRINGIDO
E/CN.12/CCE/359/Add.1
5 de mayo de 1969

ORIGINAL; ESPAÑOL

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

OBSERVACIONES SOBRE EL PROYECTO DE REGLAMENTO AL CONVENIO
CENTROAMERICANO DE INCENTIVOS FISCALES AL
DESARROLLO INDUSTRIAL

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

INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. Observaciones de carácter general	1
3. Observaciones de carácter particular	2
a) Definiciones	2
b) Campos de aplicación y calificación	4
c) Clasificación y beneficios	6
d) Coordinación	7
e) Procedimientos	7
f) Control y sanciones	8

1. Introducción

Este documento, elaborado a solicitud de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), contiene algunas observaciones sobre el proyecto de Reglamento al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, preparado por dicha Secretaría y examinado por el Consejo Ejecutivo del Tratado General en sus reuniones ordinarias undécima, duodécima y décimo tercera.

El documento contiene inicialmente observaciones de carácter general, a las que siguen otras relativas a definiciones, campos de aplicación, clasificación y beneficios, así como a coordinación, procedimientos, control y sanciones.

En el análisis y las observaciones que siguen se ha tomado en consideración que si bien en el mediano plazo podría verse modificado el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, en estos momentos sólo cabe considerar el contenido y el espíritu del Convenio que entró en vigor el 23 de marzo de 1969.

2. Observaciones de carácter general

El proyecto de Reglamento debería, como es lógico, normar la aplicación del Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras, y estipular que sus disposiciones son aplicables, cuando así proceda, tanto al Convenio como a dicho Protocolo.

Convendría en consecuencia revisar los artículos del proyecto de Reglamento donde no se definan con claridad las medidas que, de hecho, norman lo estipulado en el Convenio; dar mayor precisión a las definiciones de carácter jurídico y económico, y expresar con más claridad su propósito para facilitar su manejo y aplicación. Convendrá eliminar además del Reglamento lo que pueden considerarse repeticiones de lo que establece el Convenio.

De acuerdo con este criterio de carácter general, podrían perfeccionarse las disposiciones que regulan la calificación de las empresas que serían objeto de clasificación para el otorgamiento de los beneficios fiscales correspondientes. Desde este punto de vista, las medidas reglamentarias

/tenderían

tenderían a asegurar el otorgamiento de los mayores beneficios a las empresas manufactureras que tuvieran mayor prioridad, de acuerdo con el esquema de desarrollo industrial adoptado por cada uno de los países centroamericanos. Además, en lo que se refiere al trámite y resolución de las discrepancias que puedan surgir con motivo de los niveles normales de competitividad de las empresas, será conveniente que las disposiciones reglamentarias reflejen de manera efectiva la intención que se señala en el artículo 26 del Convenio, sustituido por el artículo 13 del Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras.

No se ha estimado necesario incluir en este documento observaciones sobre las modificaciones que requeriría el proyecto de Reglamento de llegar a adoptarse de inmediato el criterio regional de calificación y clasificación de las empresas industriales y de reclasificación obligatoria de las industrias que el Convenio clasifica en el grupo C.

3. Observaciones de carácter particular

a) Definiciones

1. En el Reglamento debería señalarse que las disposiciones que en él se establecen se refieren tanto al Convenio como al Protocolo sobre Trato Preferencial a Honduras;

2. El artículo 2 debería contener además las definiciones de Protocolo al Convenio, y del ICAITI;

3. El artículo 3 debería incluir, asimismo, las definiciones correspondientes a empresa, producto o artículo y bienes de capital. Para ello podrían utilizarse las siguientes definiciones como términos de referencia.

Empresa es la persona natural o jurídica a la que se otorgan los beneficios fiscales para la elaboración de uno o varios productos en una o varias plantas de su propiedad, y que acepta y se compromete a cumplir las obligaciones que el Convenio o su protocolo le señalen.

Producto o artículo es el resultado final del proceso de producción llevado a efecto dentro de la planta.

/Bienes de

Bienes de capital son los que no se consumen en un solo ciclo de producción y se utilizan para elaborar o transformar productos, o para prestar un servicio de carácter productivo.

4. La definición de materias primas del artículo 3 debería modificarse para ajustarla a lo establecido en el anexo 2 del Convenio, donde se hacen dos distinciones al concepto de materias primas. La primera se refiere a las materias primas industriales --que define como "bienes producidos por la industria manufacturera que han sido elaborados con materiales en sus fases primarias, modificando su forma o naturaleza e incorporándoles una alta proporción de valor agregado, y que están destinados a ser utilizados en procesos industriales ulteriores"-- y la segunda al uso de materias primas de origen regional, indicando que, además de las que se mencionan en la definición anterior, deberán tomarse en cuenta tanto los componentes de dichas materias primas industriales como los productos primarios que entren en su elaboración.

5. Convendría modificar y ampliar las definiciones del artículo 3 referentes a valor agregado y a los elementos que sirven para cuantificar los beneficios en la balanza de pagos, para lo que podrían tenerse presentes los siguientes textos:

"a) Se entiende por valor agregado en el proceso industrial el valor total de la producción --a precios de mercado ex-fábrica-- descontado el valor de las materias primas, repuestos, lubricantes, energía eléctrica, combustibles y servicios adquiridos de otras empresas, los impuestos indirectos, las utilidades de las empresas, y la depreciación (calculada por el método lineal).

"b) Se entiende por gasto total en divisas el valor de las adquisiciones de bienes y servicios contemplados en el proyecto que se necesitan para la producción de la empresa, siempre que se obtengan fuera del Mercado Común Centroamericano. Para los efectos del cálculo de los beneficios del proyecto en la balanza de pagos, deberá determinarse un promedio general ponderado de dicho gasto total, promedio que estará compuesto de la suma de los promedios simples correspondientes a maquinaria, equipo y otros factores fijos importados y del que se refiere a los demás bienes y servicios adquiridos en el exterior. El promedio se calculará sobre la base de 15 años para los primeros y sobre la base de 10 años para los otros bienes y servicios.

"c) Se entiende por beneficio neto en la balanza de pagos el que pueda significar el proyecto con respecto a la utilización neta de divisas. Para su cálculo deben distinguirse tres casos:

/"1) Cuando el

"i) Cuando el proyecto contemple únicamente la sustitución de importaciones de países no centroamericanos, el caso se denominará "de ahorro neto en la balanza de pagos". Se entendería por ahorro neto la diferencia entre el valor de las importaciones procedentes de fuera de Centroamérica que se pretende sustituir y el gasto en divisas que requeriría la realización del proyecto. Para efectuar el cálculo, se entenderá por "monto de la sustitución de las importaciones" el número de unidades de fabricación anual del proyecto en condiciones normales de producción, calculado con base en el valor unitario medio cif promedio de las importaciones centroamericanas procedentes de terceros países durante los cinco años anteriores al de la instalación de la industria que se considera en el proyecto. El "gasto en divisas" indicado se refiere al promedio anual ponderado del gasto total en divisas.

"ii) Cuando el proyecto sólo contemple la exportación a países no centroamericanos, el caso se denominará "de ingreso neto en la balanza de pagos". Se entendería por ingreso neto la diferencia entre el promedio anual del valor fob de las exportaciones que se pretenden enviar a países no miembros del Mercado Común y el promedio anual ponderado del gasto total en divisas; y

"iii) Cuando el proyecto contemple tanto sustituir importaciones como la exportación a países no miembros del Mercado Común Centroamericano, el caso se denominará "de beneficio neto en la balanza de pagos" y será igual a la suma del ahorro neto más el ingreso neto, descontado el promedio anual ponderado del gasto total en divisas."

b) Campos de aplicación y calificación

Convendría contemplar la posibilidad de que los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del proyecto de Reglamento se agrupen en un nuevo capítulo II referido concretamente al campo de aplicación del Convenio. Para ello podrían tenerse en cuenta de las siguientes observaciones.

1. El artículo 4 reglamentaría también las industrias establecidas acogidas a leyes nacionales, a que se refieren los artículos transitorios Primero y Segundo del Convenio;

2. En el artículo 5 se precisaría establecer la diferencia entre las empresas que se amplían para aumentar la producción de artículos idénticos o similares a los que ya se estén fabricando, y las que se amplían para producir un artículo diferente, hecho que implicaría un tratamiento fiscal distinto;

3. El artículo 6 debería dejar establecido, por una parte, que las instalaciones nuevas y las ampliaciones necesitan instalar maquinaria y equipo totalmente nuevos para poder disfrutar de exenciones fiscales y, por otra, que cuando se utilicen maquinaria y equipo usados la empresa deberá pagar los impuestos a que daría lugar su importación.

/4. El artículo

4. El artículo 7 podría especificar que los procesos típicamente manufacturados --enumerados en la división 2-3 correspondiente a industria manufacturera del Manual de Codificación de las Naciones Unidas para la aplicación de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas-- podrían ser objeto de una interpretación de carácter dinámico; es decir, que se incorporarían oportunamente al anexo del reglamento las ampliaciones y modificaciones de que pudiere ser objeto dicho Manual;

5. El artículo 8 debería incluir los elementos de carácter cuantitativo que permitan distinguir a las empresas que podrán acogerse y calificar dentro del Convenio. Para tales fines podría considerarse el texto siguiente:

"Para los efectos del artículo 4 del Convenio podrán acogerse y calificar aquellas empresas que empleando maquinaria, equipo y métodos fabriles modernos para la producción de manufacturas, satisfagan los requerimientos siguientes:

"a) Que el proceso de producción --que permite la transformación de materias primas y productos semielaborados para la producción de artículos necesarios para el desarrollo de otras actividades productivas, o para satisfacer necesidades básicas de la población, o sustituyan artículos que son objeto de importación considerable, o aumenten el volumen de las exportaciones-- genere un mínimo del 20 por ciento de valor agregado con respecto a su valor bruto de producción;

"b) Que las empresas --que sustituyan importaciones, o destinen su producción a la exportación, o produzcan para el abastecimiento regional-- generen un beneficio neto en la balanza de pagos no menor a un 15 por ciento;

"c) Que las empresas contribuyan a una mayor utilización de materias primas o productos semielaborados nacionales o regionales y den lugar a un mayor empleo de los recursos naturales, humanos, o de capital centroamericano."

6. Se necesitaría un artículo nuevo donde se especificara que cuando se juzgase errónea por la parte interesada o afectada la calificación señalada a una empresa industrial, cabría el recurso de apelación ante el Consejo Ejecutivo.

c) Clasificación y beneficios

1. Para el artículo 12, que incluye las normas en que deberá basarse la Autoridad Administrativa para resolver si una empresa productora de bienes de consumo se clasifica en el Grupo A conforme al acápite b) del artículo 5 del Convenio, podría sugerirse la siguiente redacción:

"Para resolver la clasificación en el grupo A --conforme al acápite b) del artículo 5 del Convenio-- de una empresa productora de bienes de consumo, envases o productos semielaborados, la Autoridad Administrativa se basará en las siguientes normas:

"a) El valor de las materias primas, envases y productos semielaborados importados de fuera de Centroamérica se calculará agregando a su costo cif los gravámenes a la importación, los derechos conexos y los impuestos internos que correspondan, más los costos de internación respectivos. El valor de las materias primas, envases y productos semielaborados centroamericanos equivaldrá a su costo, puestos en la empresa usuaria;

"b) Para determinar el origen de las materias primas, envases o productos semielaborados empleados en el proceso de producción se seguirán los criterios y procedimientos que señala el Tratado General de Integración Económica, y las disposiciones y normas que determine, en su caso, el Consejo Ejecutivo."

2. El artículo 13 debería adaptarse a las sugerencias de definición que se hacen en el artículo 3 del Reglamento y a las proporciones de calificación señaladas en el artículo 8 del mismo.

3. El artículo 15, que regula al artículo 6 del Convenio, debería revisarse para elevar la relación del 20 por ciento estipulada en él para la proporción de la mano de obra directa con respecto al costo total de producción.

4. Los artículos 19 y 20, que establecen los criterios para regular la aplicación de los artículos 8 y 9 del Convenio sobre beneficios fiscales para la reinversión de utilidades, deberían contemplar una ampliación del concepto de reinversión de utilidades que permita fijar una política de mayores alcances a la que parece establecerse en el Convenio para los programas de reinversión referentes a períodos mayores de un año.

d) Coordinación

1. El artículo 25 --que norma el artículo 26 del Convenio, sustituido por el artículo 13 del Protocolo sobre trato preferencial a Honduras y que se refiere a la pérdida de competitividad entre las empresas-- debería ampliarse para tomar en cuenta los aspectos relativos a los niveles de competencia a que deberán ceñirse las empresas que integran el sector industrial de cada país dentro del Mercado Común Centroamericano. Destacan como ideas básicas, sobre este particular, las que se refieren al proceso administrativo al que, a nivel nacional, deberán sujetarse las solicitudes de las empresas cuando se consideren afectadas las relaciones de competitividad, y las disposiciones que normen las relaciones entre dichas autoridades nacionales y las instituciones regionales que participen en la aplicación del Convenio, así como los requisitos administrativos del caso. De igual manera, deberá quedar establecida en la reglamentación correspondiente la información mínima requerida para poder evaluar estos casos, como son las certificaciones sobre costos globales, los volúmenes de producción y los costos unitarios, además de las cifras correspondientes al precio ex-fábrica de las empresas en conflicto, la protección arancelaria de que disfrutaban, las situaciones de mercado a que deben hacer frente y el detalle de las materias primas y otros insumos procedentes de terceros países, indicando cuáles de ellos gozan de franquicia aduanera y a cuánto asciende el monto de la misma.

2. El artículo 28 debería señalar que al someter a consideración del Consejo Ejecutivo casos que hayan dado lugar a problemas por causa de un uso indebido de beneficios fiscales, para dichos casos se sigan los procedimientos que establece el reglamento común adoptado por el Consejo Económico Centroamericano sobre la materia.

e) Procedimientos

1. Convendría estudiar la conveniencia de cambiar el orden de algunos artículos --por ejemplo el 36-- para dar mayor consistencia a los tipos de procedimientos que se señalan para los diferentes casos.

/2. Los

2. Los artículos 37 y 38, en los que se hace referencia a la participación de comisiones asesoras a nivel nacional, se precisaría definir si se elimina dicha referencia del Reglamento --atendiendo al hecho de que constituyen parte del procedimiento nacional-- o si, por el contrario, conviene más la reglamentación exhaustiva de la participación, funciones, objetivos y obligaciones de dichos órganos asesores en lo que respecta a la aplicación del Convenio.

f) Control y sanciones

1. Se echa de menos en este capítulo un artículo que tienda a asegurar el control adecuado del otorgamiento de las clasificaciones correspondientes, en previsión de los casos en que pueda comprobarse una actitud dolosa en la presentación de los datos del proyecto tendiente a obtener indebidamente beneficios mayores de los que podrían corresponder a la empresa solicitante;

2. El texto del artículo 52 debería revisarse para facilitar una aplicación más adecuada del artículo Transitorio Primero del Convenio. En tal sentido, se podrían aclarar en el Reglamento los términos a que habrían de quedar sujetas las empresas que disfrutaban de los mayores beneficios; disposiciones que precisasen el carácter transitorio del artículo del Convenio aludido; y definirse el límite de los máximos beneficios --en plazo y monto-- que los gobiernos pueden otorgar a las empresas en virtud de ese artículo transitorio. Además, la reglamentación deberá adaptarse a lo establecido en el artículo 25 del proyecto del Reglamento referente a competitividad.