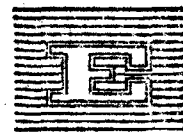


NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/CCE/237
10 de julio de 1961

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

REUNION DEL GRUPO DE TRABAJO
SOBRE EQUIPARACION DE INCENTIVOS
FISCALES AL DESARROLLO INDUSTRIAL

Guatemala, 17-25 de julio de 1961

NOTA DE LA SECRETARIA

sobre

equiparación de incentivos fiscales al desarrollo industrial

INDICE

	<u>Página</u>
1. Antecedentes	1
2. Objetivos de la equiparación	3
3. Resumen de las propuestas del experto	6
4. Problemas de coordinación	9
5. Mecanismos de coordinación	15

EQUIPARACION DE INCENTIVOS FISCALES AL DESARROLLO INDUSTRIAL

1. Antecedentes

La necesidad de uniformar las disposiciones legales nacionales relativas a incentivos fiscales creados para impulsar el desarrollo industrial se planteó en la Cuarta Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, como un asunto de interés para el programa de integración regional. A tal efecto el Comité adoptó la resolución 50 (CCE), Política Tributaria, en la que entre otras cosas se solicitó a la Secretaría el estudio del problema, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas.

Durante su Sexta Reunión, el Comité conoció una Nota de la Secretaría (Doc. E/CN.12/CCE/181) en la que se daba cuenta de los trabajos realizados en cumplimiento de dicha resolución. En esa nota se reseñaban los principales aspectos de un informe preliminar elaborado por un experto designado por la Oficina de Asistencia Técnica, quien recorrió los países del Istmo durante el primer semestre de 1959. La versión preliminar del informe del experto titulada Leyes de Fomento Industrial en Centroamérica, fue circulada en aquella ocasión a título informativo, por no constituir todavía un documento oficial.

En esa misma oportunidad, al tomar nota del estado de los trabajos, el Comité recomendó a la Secretaría, mediante la resolución 85 (CCE), que convocara a una reunión de un Grupo de Trabajo, compuesto de técnicos y funcionarios centroamericanos, para estudiar el informe preparado por el experto de las Naciones Unidas, considerar los aspectos relativos a la equiparación de los incentivos fiscales al desarrollo industrial y, de ser posible, formular un proyecto de ley uniforme centroamericana sobre esta materia.

Durante 1960 las actividades del Comité y las labores de la Secretaría estuvieron dedicadas casi exclusivamente a formular los proyectos de Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica, que fueron suscritos en ocasión de la Séptima Reunión del Comité, celebrada en Managua, Nicaragua, en diciembre de 1960.

/Al establecer

Al establecer las líneas directrices del proyecto de Tratado General, en su Segunda Reunión Extraordinaria, el Comité reconoció una vez más la necesidad de unificar las leyes de fomento industrial de los países miembros y recomendó que dicho proyecto debería incluir, entre otros compromisos, el de celebrar un protocolo especial con miras al establecimiento de un régimen centroamericano de incentivos fiscales al desarrollo industrial [Resolución 101 (CCE) 7].

Este compromiso quedó formalizado en el Tratado General, cuyo Artículo XIX dice textualmente:

"Los Estados contratantes, con vistas a establecer estímulos fiscales uniformes al desarrollo industrial, convienen en alcanzar en el menor plazo posible una equiparación razonable de las leyes y disposiciones vigentes sobre esta materia. Con tal fin suscribirán en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de la entrada en vigencia de este Tratado, un protocolo especial en el que se estipulen el monto y tipo de las exenciones, los plazos de los mismos, las condiciones en que serán otorgadas, los sistemas de clasificación industrial y las normas y procedimientos de aplicación. La coordinación en la aplicación de los incentivos fiscales al desarrollo industrial estará a cargo del Consejo Ejecutivo."

La reseña anterior señala la forma en que se ha venido concretando la idea de equiparar los incentivos fiscales al desarrollo industrial, dentro del programa de integración económica del Istmo Centroamericano, hasta llegar al compromiso de suscribir un convenio multilateral que unifique las leyes de fomento industrial vigentes y establezca las normas y procedimientos para que se apliquen en forma coordinada entre los países miembros. De acuerdo con las resoluciones del Comité de Cooperación Económica antes mencionadas, y como paso para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo XIX del Tratado General, en la presente reunión el Grupo de Trabajo deberá elaborar el anteproyecto de convenio centroamericano sobre la materia, a fin de que oportunamente sea considerado por el Comité, y en su caso, sometido a la firma de los gobiernos.

Con el propósito de facilitar los trabajos del Grupo, la Secretaría presenta los siguientes documentos: Leyes de Fomento Industrial en Centroamérica (E/CN.12/CCE/235); informe del experto de la DOAT, (E/CN.12/CCE/235; TAO/LAT/29); Nota de la Secretaría sobre equiparación de incentivos fiscales al desarrollo industrial (E/CN.12/CCE/237); Disposiciones legales vigentes en Centroamérica y México sobre incentivos fiscales al desarrollo industrial (CCE/GIF/DT/2);

/Cuadros

Quadros comparativos de los beneficios fiscales que conceden las leyes nacionales de fomento industrial en Centroamérica (CCE/GIF/DT/2); Beneficios concedidos a empresas industriales en Centroamérica en aplicación de las leyes de fomento industrial (CCE/GIF/DT.3).

El informe del experto de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica (DOAT) (E/CN.12/CCE/235, TAO/LAT/29) se ha revisado teniendo en cuenta las disposiciones del Artículo XIX del Tratado General sobre coordinación en la aplicación de los incentivos fiscales al desarrollo industrial.

En esta Nota la Secretaría presenta sus puntos de vista sobre el problema de la equiparación y aplicación uniforme del régimen equiparado de incentivos. En primer lugar, se plantean en términos generales los objetivos de la equiparación. En segundo lugar, se resumen las propuestas de unificación de las leyes nacionales que hace el experto en su informe antes mencionado y se incluyen observaciones sobre algunos aspectos de dichas propuestas. Finalmente se analizan los problemas de la coordinación al nivel regional y se examinan los procedimientos y mecanismos institucionales que podrían establecerse para lograrla.

2. Objetivos de la equiparación

En virtud de los tratados que han suscrito, los gobiernos centroamericanos han creado las condiciones legales necesarias y los instrumentos institucionales indispensables para impulsar el desarrollo económico de sus países sobre una base de integración regional. El establecimiento del mercado común entre sus territorios crea de por sí estímulos importantes a dicho desarrollo. Pero para lograr un proceso racional de crecimiento, a una tasa compatible con las necesidades y el incremento demográfico, es necesaria una política centroamericana específicamente orientada hacia esos objetivos.

Uno de los campos principales en que se requiere de una política regional es el de la industrialización. Esta política debería perseguir un aumento rápido de la producción industrial y la sustitución de importaciones, mediante el incremento de las inversiones y la creciente utilización de los recursos naturales y de mano de obra disponibles en la región. La política centroamericana de industrialización debería asimismo propiciar el máximo aprovechamiento de las oportunidades de inversión y expansión del intercambio intrarregional, una adecuada articulación del sector industrial a ese nivel y el logro de un proceso de crecimiento equilibrado entre los países del Istmo.

/La creación

La creación del mercado común y, en general, el proceso de integración económica centroamericana, establecen la necesidad de unificar las leyes nacionales de incentivos fiscales al desarrollo industrial y de adoptar una política regional en este campo. Dichas leyes, promulgadas en diferentes épocas, presentan diferencias en cuanto a monto y plazo de los beneficios que conceden, y en cuanto a los criterios que establecen para la calificación y clasificación de las empresas. Asimismo, son notables las diferencias en cuanto a la política, amplia o restringida, seguida por cada uno de los gobiernos en la aplicación de esas leyes.

La formación del mercado común determina un mayor grado de competencia para las industrias existentes en la región, y para las que se establezcan en el futuro. Ese mayor grado de competencia contribuirá a la creación de nuevas plantas industriales eficientes en el ámbito regional y, donde sea posible, a que las industrias existentes amplíen sus plantas y mejoren sus procesos de producción.

La política regional de incentivos fiscales debería favorecer este proceso, a fin de que el intercambio se realice en condiciones de igualdad competitiva entre países, en cuanto a este aspecto se refiere. De este modo, la competencia dentro del mercado común no se efectuaría en función de diferencias artificiales de costos, provenientes de la vigencia de leyes nacionales distintas, sino de las diferencias en las condiciones reales que determinan dichos costos.

Una vez examinadas las posibilidades del mercado, las inversiones privadas en el sector industrial se deciden fundamentalmente atendiendo a los factores reales de costos a que se acaba de hacer referencia, tales como facilidades de transportes y comunicaciones, energía eléctrica, calificación de la mano de obra, disponibilidad de recursos técnicos, etc. Pero habiéndose comprobado su posible viabilidad, en condiciones similares de costos reales la localización de las empresas respectivas entre países bien podría decidirse en función de las diferencias existentes en cuanto a los beneficios fiscales que se otorguen.

De este modo, ciertas actividades industriales tenderían a concentrarse en los países que concediesen mayores incentivos y condiciones más favorables en la aplicación de sus leyes. Una tendencia en este sentido podría

/resultar en

resultar en desequilibrios en el grado de desarrollo económico de país a país y obstaculizar la formación de corrientes recíprocas de intercambio, única forma en que podría lograrse la expansión del libre comercio regional.

Corolario de lo anterior es que la política de incentivos fiscales no debería utilizarse para compensar diferencias en los costos reales de producción entre plantas en un país o entre plantas de las mismas ramas industriales localizadas en los distintos países del área. De otro modo dicha política tendería a mantener las imperfecciones actuales de los mercados nacionales, que hoy día se derivan en parte de la estrechez de dichos mercados y que las mismas exenciones fiscales y franquicias aduaneras -operando dentro de esos límites- podrían haber fomentado.

La equiparación de incentivos fiscales significa que la ley concederá iguales beneficios a empresas que se comprometan a cumplir con iguales obligaciones y que se encuentren en condiciones similares. Estas condiciones se refieren a los factores que determinan la calificación de las empresas, la clasificación que se les asigne y el otorgamiento de los beneficios correspondientes dentro de los límites establecidos por la ley.

Los factores que determinan la calificación y clasificación de las empresas son, por ejemplo, el tipo de producto que fabrican o se proponen fabricar y su contribución al desarrollo económico en términos de empleo de mano de obra y materias primas centroamericanas, sustitución de importaciones y mejoramiento de la productividad.

Finalmente, es de destacar que la equiparación de incentivos fiscales al nivel centroamericano constituye una oportunidad para perfeccionar y simplificar las leyes nacionales vigentes, mejorando su eficiencia como instrumentos de estímulo a la inversión industrial. Al mismo tiempo, se eliminarían las condiciones que podrían dar lugar a una competencia innecesaria entre países en cuanto a los beneficios que se conceden, de perjudiciales consecuencias desde el punto de vista de la recaudación fiscal.

3. Resumen de las propuestas del experto

Las propuestas del experto para reformar y unificar las leyes centroamericanas de fomento industrial se presentan en el Anexo de su informe (Doc. E/CN.12/235, pp. 141-161). Las disposiciones que el experto considera podrían incluirse en un convenio centroamericano de incentivos fiscales se señalan con un asterisco en dicho Anexo. Estas se refieren esencialmente a las normas que rigen la calificación y clasificación de las empresas y el otorgamiento de beneficios fiscales, así como algunos de los procedimientos a seguir para la aplicación de la ley (contenido de los acuerdos de exención fiscal, vigilancia sobre su ejecución, y publicación de las solicitudes, acuerdos e informes generales anuales). Se incluyen también disposiciones sobre el procedimiento que podría adoptarse para la coordinación en la aplicación de la ley uniforme al nivel regional (artículos 23A, 26 y 37 del esquema uniforme propuesto por el experto).

Las medidas recomendadas por el experto pretenden simplificar y perfeccionar las leyes de fomento nacionales vigentes, partiendo del criterio general de que el otorgamiento de beneficios fiscales debería basarse en la importancia de las empresas desde el punto de vista del desarrollo y en sus necesidades específicas. A tal respecto se destaca la necesidad de evaluar las solicitudes con base en un análisis económico y técnico de los proyectos de que se trate.

Para que las franquicias fiscales puedan otorgarse en función de las necesidades y características de cada empresa, la ley uniforme propuesta prevé un mayor grado de discreción por parte de las autoridades administrativas, en cuanto a calificación y clasificación que algunas de las leyes nacionales vigentes. En ese sentido se eliminan requisitos mínimos expresados en términos cuantitativos con respecto al empleo de mano de obra y materias primas nacionales, participación de capital extranjero en el financiamiento de las empresas, etc. Asimismo se reduce el número de clasificaciones, adoptándose a la vez definiciones menos restrictivas que en algunas de las leyes nacionales.

El esquema uniforme propuesto por el experto se refiere únicamente a las industrias de transformación, incluyendo entre éstas los servicios técnicos e industriales que requieran una inversión importante, y el ensamble de productos industriales, cuando dé lugar a una ocupación considerable y permanente de mano de obra.

/Se establece

Se establece una doble clasificación de las empresas solicitantes. La primera distingue entre empresas necesarias y empresas convenientes, definiéndose como necesarias las que: a) producen artículos destinados a satisfacer necesidades básicas de la población (alimentación, vivienda, vestido, etc.), siempre que se sustituyan importaciones en forma apreciable o se utilizan esencialmente materias primas nacionales; b) producen para la exportación, dando lugar a una ganancia neta importante de divisas; c) producen materias primas, maquinaria y equipo de importancia para la industria o la agricultura nacionales, y d) prestan servicios técnicos o industriales que requieran una inversión considerable en maquinaria y equipo. Todas las demás empresas serían calificadas como convenientes.

Las empresas necesarias y convenientes se clasifican a su vez como pertenecientes a industrias nuevas o industrias existentes. Se consideran como industrias nuevas aquéllas cuya producción no satisface las necesidades del mercado en cantidad, calidad o tecnología.

Los beneficios fiscales otorgables incluyen: a) franquicias aduaneras sobre materiales de construcción que se requieran para la instalación de las plantas, maquinaria y equipo, materias primas, productos semielaborados y combustibles, y b) exención o reducción de impuestos sobre la renta y utilidades; sobre el capital, establecimiento y operación de empresas; sobre producción, ventas y exportación (excepto impuestos internos al consumo de determinados artículos) y sobre predios y edificios ocupados por la empresa.

Las empresas clasificadas como nuevas y necesarias podrían gozar de todos los beneficios enumerados por un período inicial de cinco años.^{1/} En el caso de las franquicias aduaneras, dicho período podría prorrogarse por cinco años más, para aquellos artículos para los que la empresa demuestre una necesidad justificada. Una vez expirado este período de diez años, no podrá otorgarse prórroga alguna de franquicias aduaneras para materias primas y productos semielaborados del mismo tipo utilizados en la misma rama industrial a la empresa calificada ni a cualquiera otra empresa.

^{1/} Véase el cuadro A del anexo al informe (E/CN.12/CCE/235), pág.159.

La exención del impuesto sobre la renta y utilidades (incluyendo dividendos distribuidos) podría prorrogarse hasta por cinco años más, si la empresa no hubiese recuperado el capital invertido (incluyendo reinversiones), o se limitará la tasa efectiva del impuesto a un máximo de quince por ciento si ya lo hubiese recuperado. El esquema prevé además que las pérdidas habidas durante el período de concesión podrían transferirse a ejercicios sucesivos, excepto las que resulten de la deducción de las utilidades reinvertidas.

La exención de impuestos sobre producción, ventas y exportación, también podría prorrogarse por un período adicional de cinco años, sujeto a las mismas condiciones que las franquicias aduaneras. La exención de los demás impuestos sólo podría concederse por el período inicial de cinco años.

Las empresas clasificadas como nuevas y convenientes podrían gozar de iguales beneficios que las nuevas y necesarias, con respecto a franquicias aduaneras. No gozarán de exenciones de los demás impuestos.

En el caso de las empresas en industrias existentes (necesarias o convenientes), no se otorgarían franquicias aduaneras para materiales de construcción, maquinaria y equipo. En cuanto a los demás impuestos, podrían recibir beneficios iguales a los que estuvieren disfrutando empresas de la misma industria por el período de exención que les faltara a estas últimas, siempre que adquirieran compromisos similares.

Finalmente, se propone que las empresas "nuevas" que se establezcan en las zonas desarrolladas (a especificarse en la ley para cada país) podrán recibir beneficios iguales a los de las empresas nuevas y necesarias pero por un período de diez años.

Al examinar las propuestas del experto debe tenerse presente que, dado el grado de avance que a la fecha se observaba en el programa de integración, éstas fueron formuladas con el propósito de ofrecer bases para que las leyes nacionales pudieran alcanzar cierto grado de uniformidad en aspectos fundamentales del régimen de incentivos. Como se dijo en un principio, el desarrollo posterior del programa ha conducido a que en el Tratado General los gobiernos se comprometieran a adoptar un convenio centroamericano sobre la materia y a que dicho convenio se aplique en forma coordinada.

4. Problemas de coordinación

La equiparación de incentivos fiscales no sería suficiente para lograr los objetivos que se persiguen en este campo. Haría falta, además, adoptar normas de ámbito regional que conduzcan a una aplicación uniforme del régimen equiparado en todos los países. La forma en que se coordine la aplicación de dicho régimen dependerá en gran parte del tipo y alcance de las disposiciones que se establezcan, mediante convenio, para la calificación y clasificación de las empresas solicitantes, y para la determinación y otorgamiento de los beneficios fiscales correspondientes.

En términos generales, la magnitud y complejidad de los problemas de coordinación depende del tipo de definición de industria nueva que se adopte en el régimen uniforme. Dentro de una definición relativamente amplia se podrían considerar como industrias nuevas todas aquéllas que todavía no existen en Centroamérica o que, habiéndose establecido, no satisfacen las necesidades del mercado en condiciones adecuadas en cuanto a cantidad, calidad y tecnología.

Esta definición ha sido adoptada, con algunas variaciones, en las leyes nacionales vigentes, y es la que se propone en el informe del experto. La adopción de una definición estricta, según la cual sólo se clasificaría como nueva una industria que no existiera en ningún país centroamericano, tendería a entorpecer más bien que a estimular el desarrollo industrial; porque el hecho de que exista una planta industrial en un país del área no debería impedir que se estimulara la instalación de una nueva planta en la misma industria en otro país, siempre que las necesidades del mercado lo requieran o lo permitan. En tal caso la segunda planta debería clasificarse como industria nueva y recibir los beneficios fiscales que como tal le correspondan.

El análisis de los problemas de coordinación que se examinan en seguida se efectúa sobre la base de que en la aplicación del régimen uniforme, la clasificación de las empresas solicitantes se llevaría a cabo por las autoridades nacionales en función de las posibilidades de desarrollo industrial y de abastecimiento de cada país, dentro del mercado regional. En estas circunstancias, la clasificación que hiciere un país de una empresa nueva no ocasionaría problemas de desajustes con respecto a las empresas

/en otros

en otros países, mientras la empresa nueva se dedicara exclusivamente a abastecer el mercado nacional. Una vez que dicha empresa empezara a exportar en el mercado regional, las empresas en otros países podrían verse perjudicadas, en tanto gozaran de menores beneficios fiscales. Igual cosa podría suceder en el caso de que la nueva planta se estableciera para un mercado nacional que estuviera en parte abastecido por empresas establecidas en otros países.

El problema entonces sería determinar en qué forma y en qué medida deberían ajustarse las exenciones fiscales de las empresas afectadas, para mantener igualdad de competencia entre ellas dentro del mercado regional. El mismo problema de ajuste surgiría al entrar en vigencia el régimen uniforme, con respecto a las industrias que gozan de diferentes grados de protección fiscal bajo las leyes de fomento nacionales vigentes.

En principio, habría dos métodos para asegurar igualdad de condiciones de competencia entre las empresas afectadas. El primero consistiría en equiparar los beneficios fiscales de la empresa clasificada como nueva en el país A con los que esté gozando la empresa existente en el país B, en el momento en que la nueva empresa empiece a exportar en el país B. Esta forma de equiparación significaría una reducción o, en el peor de los casos, la cancelación de los beneficios fiscales de la empresa nueva, que en efecto perjudicaría sus derechos adquiridos bajo el acuerdo de exención. Desde el punto de vista legal, podrían evitarse objeciones por parte de la empresa afectada, mediante una cláusula condicional que permitiese su reclasificación como industria existente, una vez que empezara a exportar en el mercado regional, otorgándosele beneficios fiscales iguales a los que estuviesen disfrutando las empresas de la misma industria en otros países del área.

Desde el punto de vista económico la fórmula anterior condicionaría el pleno uso de protección fiscal para empresas nuevas a las que limitaran sus operaciones al mercado nacional. De esa manera, las empresas que desearan ampliar sus operaciones para entrar en el mercado regional, sólo lo harían cuando la reducción o pérdida de beneficios fiscales no fueran prohibitivas, o sea que fueran sustancialmente menores que las ganancias que derivarían de la exportación. Este método, por lo tanto,

/desvirtuaría

desvirtuaría el objetivo básico de la equiparación, en cuanto tendería a restringir, más bien que a promover el libre intercambio regional y por ende, el desarrollo de nuevas industrias.

El segundo método consistiría en equiparar los beneficios fiscales de las empresas existentes en el país B con los de la empresa nueva del país A, una vez que dicha empresa empezara a exportar en el país B. En este caso la equiparación aumentaría los beneficios fiscales para las empresas existentes sin afectar los de la empresa nueva, por lo que podría esperarse que su efecto sería estimular, o por lo menos no restringir el intercambio regional. Por otra parte esta fórmula supone una pérdida de ingreso fiscal en el país B. En efecto, el gobierno del país B otorgaría las franquicias fiscales correspondientes a una industria nueva, a empresas originalmente clasificadas como establecidas.

Sería difícil justificar esa pérdida de ingreso fiscal, en tanto las empresas existentes en el país B no tuvieran que cumplir con las mismas obligaciones que la empresa nueva en el país A. En primer lugar, tendrían la ventaja de ser industrias establecidas (o sea, de disponer de un mercado ya asegurado, de fuentes de abastecimiento de materias primas regulares, de mano de obra entrenada, etc.) En segundo lugar, podrían haber gozado ya de beneficios fiscales de industrias nuevas durante su período inicial de operaciones; finalmente, no estarían adquiriendo ningún compromiso adicional con respecto a nuevas inversiones, modernización de sus plantas o mejoramiento de procesos de fabricación, a cambio de las nuevas franquicias fiscales que se les otorgarían.

Las condiciones anteriores llevan a la conclusión de que en estos casos la equiparación debería limitarse a las franquicias tributarias que afecten aquellos elementos del costo de producción de los que dependan en la misma forma tanto las empresas existentes en el país B como la empresa nueva en el país A. Esto significa, en la práctica, que la equiparación se limitaría a las franquicias aduaneras sobre la importación de materias primas, productos semi-elaborados, y combustibles, que afectan los costos directos de operación. No se otorgarían nuevas exenciones a las empresas existentes con respecto a otros impuestos (sobre la renta, importación de maquinaria, equipo, materiales de construcción, etc.),

/para

para equipararlas con la empresa nueva , en tanto las empresas existentes no se comprometieron a realizar una nueva inversión, que podría justificar ese tipo de exención. Si por algún motivo, las empresas existentes decidieran ampliar su capacidad productiva, mediante nuevas inversiones, tendrían derecho a solicitar los beneficios fiscales que les correspondan bajo el régimen uniforme. Pero en este caso, el motivo de la concesión fiscal sería la nueva inversión realizada por las empresas existentes , y no el hecho de que se haya establecido una empresa clasificada como nueva en otro país.

Uno de los problemas que se presentan en la tarea de mantener la igualdad competitiva por el lado de los incentivos fiscales, con respecto a las materias primas y productos semi-elaborados, es el del plazo por el cual se aumentarían los beneficios concedidos a las plantas existentes en el país B, para compensar los perjuicios que podría ocasionarles la planta clasificada como nueva en el país A cuando, como se ha dicho, esta última empezara a exportar al país B. La solución que se adopte dependerá de la amplitud que se acuerde dar al concepto de igualdad competitiva.

En un extremo, y dentro de una interpretación amplia de dicho concepto, la franquicia aduanera adicional para las plantas existentes en el país B se otorgaría por el período de exención que le faltara a la empresa nueva en el país A. En el otro extremo, y dentro de una interpretación estrecha, dicha franquicia adicional se otorgaría por el período de exención que les faltara a las empresas existentes en el país B. Alternativamente, y como solución intermedia, podría llegarse a que esa franquicia adicional se otorgara por el plazo que hiciera falta para que, al terminar su período de exención, las plantas existentes en el país B hubiesen gozado del mismo beneficio durante un período de igual duración que la planta nueva en el país A.

Ha de reconocerse que en la solución que se le dé a este problema los gobiernos considerarán aspectos de diversa índole, además de los puramente económicos. Conviene, sin embargo, señalar algunas de las consecuencias que podrían derivarse de la adopción de las alternativas antes mencionadas.

/De adoptarse

De adoptarse la interpretación amplia se correría el riesgo de prolongar indefinidamente las franquicias aduaneras, puesto que habría que otorgar nuevas exenciones a empresas existentes cada vez que se estableciera en la región una empresa de la misma rama industrial clasificada como nueva . De adoptarse la interpretación estrecha o intermedia se evitaría ese riesgo, pero se podría desvirtuar el objetivo de igualdad de condiciones competitivas.

En todo caso la equiparación de franquicias aduaneras no sería automática ni obligatoria en el sentido de que las empresas existentes afectadas no tendrían derecho a que se les otorgaran exenciones sobre materias primas por el solo hecho de que una empresa nueva, que gozara de dichas franquicias, entrara en el mercado regional. El otorgamiento de franquicias supone una pérdida de ingreso tributario, y en este caso, como en el caso de otras concesiones fiscales, el gobierno del país de las empresas afectadas quedaría facultado para decidir si el propósito que se persigue justifica el sacrificio de ingreso fiscal. El gobierno podría denegar las franquicias a las empresas existentes por una serie de razones; por ejemplo, porque dichas empresas dispusieran de fuentes adecuadas de materias primas nacionales, o porque la competencia de la empresa nueva de otro país no fuera de tal magnitud como para perjudicar seriamente los intereses de las empresas nacionales.

La clasificación de empresas nuevas en la misma rama industrial no continuaría indefinidamente dentro del mercado común ; llegaría el momento en que dicho mercado estaría adecuadamente abastecido por empresas localizadas en la región. En tal caso la industria en cuestión se consideraría como existentes , de acuerdo con el régimen uniforme, y las nuevas plantas, que se establecieran posteriormente en dichas industrias recibirían la clasificación correspondiente. Siguiendo el método mencionado, las nuevas plantas, clasificadas ahora como existentes, al empezar a exportar en el mercado regional, podrían obtener franquicias aduaneras sobre materias primas sólo por el tiempo que faltara para que caduquen las franquicias concedidas anteriormente a las plantas clasificadas como nuevas . De esa manera el proceso de equiparación terminaría una vez que se agotaran las franquicias de estas últimas.

/Para resolver

Para resolver los problemas de coordinación que se presentarían cuando el mercado regional de determinados artículos llegara a abastecerse en condiciones adecuadas, con producción centroamericana, convendría adoptar un criterio regional con respecto a la clasificación de las empresas que posteriormente solicitaran los beneficios del régimen uniforme. A este respecto, podrían surgir conflictos de interpretación, puesto que, como se ha indicado, la aplicación del régimen uniforme estaría a cargo de las autoridades nacionales. No puede desconocerse el hecho de que dichas autoridades tienen interés en promover industrias nacionales, y como se ha indicado, ese interés no debería ser frustrado por un control excesivo al nivel regional. Pero también deben preverse casos en que la clasificación de una empresa como nueva en un país cuando el mercado regional estuviese adecuadamente abastecido, perjudicaría los intereses de empresas establecidas en otros países. En estas circunstancias no se justificaría dar la ventaja de franquicias aduaneras sobre materias primas a la nueva empresa.

El convenio sobre el régimen uniforme podría disponer que los casos antes mencionados se sometieran al organismo regional encargado de la coordinación (el Consejo Ejecutivo), para que éste decidiera la clasificación que corresponda a la industria de que se trate. Si esta disposición se considerara demasiado restrictiva desde el punto de vista de las autoridades nacionales, podría optarse por otra solución mediante la cual no se otorgarían nuevas franquicias aduaneras sobre materias primas y productos semielaborados, cuando, a juicio del Consejo Ejecutivo, las empresas existentes estuvieren abasteciendo adecuadamente el mercado regional.

El análisis anterior es aplicable también al caso de equiparación para las empresas existentes que gozan de beneficios fiscales bajo las leyes de fomento vigentes. Dichas empresas podrían acogerse al nuevo régimen uniforme recibiendo la clasificación correspondiente a las condiciones que existían cuando fueron calificadas originalmente, y obtendrían los beneficios fiscales que les correspondan, pero sólo por el período que falta para completar el plazo de la concesión que originalmente se les hubiese otorgado.

/Este

Este cambio significaría aplicar las clasificaciones del nuevo régimen, pero de acuerdo con las condiciones que existían al otorgarse las concesiones originales, de manera que permanecerían las diferencias entre las empresas protegidas, con respecto al plazo y al alcance de las exenciones fiscales. Además, no todas las empresas acogidas a las leyes de fomento nacionales vigentes optarían por incorporarse al nuevo régimen uniforme, puesto que las clasificaciones de éste podrían significar para ellas menores beneficios fiscales que las que están recibiendo bajo la ley actual.

Por las razones antes indicadas no sería necesario ni habría forma de efectuar equitativamente una equiparación total de incentivos fiscales entre las empresas de la misma rama industrial localizadas en distintos países. Al igual que en el caso anterior podrían equipararse únicamente las franquicias aduaneras sobre materias primas y productos semi-elaborados. La forma de equiparación sería similar, o sea que se otorgarían franquicias a las empresas afectadas (incluyendo las que no estén gozando de dichas franquicias, bajo las leyes vigentes) por el número de años que faltaran a la empresa cuyo plazo de exención venciera el último. Como en el caso antes analizado, la equiparación no sería automática y sólo se efectuaría a solicitud de las empresas afectadas que satisficieran, dentro de los límites establecidos por la ley uniforme, las condiciones requeridas por sus respectivos gobiernos.

5. Mecanismos de coordinación

En el Artículo XIX del Tratado General se dispone que el Consejo Ejecutivo será el organismo encargado de la coordinación en la aplicación de los incentivos fiscales al desarrollo industrial. Teóricamente podría concebirse que, en el ejercicio de esta responsabilidad, el Consejo asumiera la función de calificar y clasificar a las empresas solicitantes y de determinar los beneficios que les correspondan. Por su parte, los organismos nacionales se ocuparían de tramitar las solicitudes y de otorgar y controlar las franquicias concedidas por el Consejo Ejecutivo.

/Desde el

Desde el punto de vista práctico, y sin entrar en consideraciones de orden político, esta solución podría tener graves inconvenientes. El procedimiento resultaría necesariamente lento y engorroso si se tuviesen que evaluar todas las solicitudes al nivel regional. Parece que esta solución sólo se justificaría en el caso de las industrias de integración que, por sus características, requieren de determinados compromisos centroamericanos, conforme a lo dispuesto en el convenio correspondiente.

Por lo que toca a las demás industrias, la aplicación del régimen uniforme sobre incentivos fiscales, en cuanto a la calificación y clasificación de las empresas, debería llevarse a cabo por las autoridades nacionales en función de las posibilidades del desarrollo industrial y del abastecimiento de cada país dentro del mercado regional. En este caso sería necesario adoptar un procedimiento suficientemente flexible que permitiera coordinar la aplicación de dicho régimen al nivel regional. A este respecto, el convenio debería incluir dos tipos de disposiciones. El primero se refiere a la fijación de normas tendientes a resolver los problemas de desajuste, como los mencionados en páginas anteriores. El segundo, a la posibilidad de que los gobiernos puedan apelar ante el Consejo Ejecutivo de las medidas adoptadas por otros gobiernos cuando estimen que tales medidas obstaculizan el libre comercio regional.

Para asegurar la aplicación coordinada del convenio centroamericano sobre incentivos fiscales, sería también necesario que la Secretaría del Consejo Ejecutivo recibiera a título informativo copia de todos los documentos e informes que exijan las disposiciones uniformes. Y lo que es más importante, cuantas resoluciones adoptaran los gobiernos bajo el régimen uniforme deberían comunicarse a esa Secretaría, que tendría así la posibilidad de verificar su concordancia con los requisitos establecidos.

Por otra parte, y recogiendo una idea expresada por el experto en su informe, es de esperar que con el tiempo la Secretaría del Consejo Ejecutivo esté en capacidad de contribuir al logro de la coordinación mediante la preparación de normas detalladas que sirvan de guía a los organismos nacionales y el asesoramiento a las administraciones de los respectivos países, si cuenta con los recursos técnicos necesarios. A ese fin, tanto los gobiernos como la Secretaría podrían contar además con la cooperación del ICAITI.

1
2
3

4
5
6