

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

RESTRINGIDO

CEPAL/MEX/71/22

Noviembre de 1971

BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA UNION ADUANERA
ENTRE LOS PAISES CENTROAMERICANOS

(Versión provisional)

Este documento ha sido elaborado exclusivamente para información de los
gobiernos y organismos centroamericanos.

INDICE

	<u>Página</u>
1. Presentación	1
2. Consideraciones sobre unión aduanera	3
a) Concepto	3
b) Principales componentes	5
i) Aspectos generales	5
ii) Libre movilidad de mercancías	5
iii) Recaudación de impuestos	8
iv) Distribución de los ingresos fiscales	11
v) Administración aduanera	14
c) Establecimiento por etapas	16

MEMORANDUM

TO : [Illegible]

FROM : [Illegible]

SUBJECT : [Illegible]

1. [Illegible]

2. [Illegible]

3. [Illegible]

4. [Illegible]

5. [Illegible]

6. [Illegible]

7. [Illegible]

8. [Illegible]

9. [Illegible]

10. [Illegible]

11. [Illegible]

12. [Illegible]

13. [Illegible]

14. [Illegible]

1. Presentación

Como consecuencia del conflicto bélico que se produjo poco antes de 1970, y de la paralización comercial que se derivó del mismo, cada país centroamericano se vio obligado a resolver los problemas del mercado común que con mayor urgencia le afectaban; al mismo tiempo se consideró necesario revisar el actual esquema de la integración económica para mejorarlo, imprimirle mayor dinamismo y, especialmente, trata de encontrar solución a los problemas planteados.

Estas tareas son sin duda las más importantes en estos momentos desde un punto de vista regional, aunque no por ello deban desatenderse los estudios en marcha sobre otros aspectos integracionistas que no tienen relación directa con tales problemas y conflictos, pero constituyen información imprescindible para los gobiernos centroamericanos sobre otras posibilidades y ampliaciones del proceso de integración económica que puedan contribuir en medida apreciable a las actividades tendientes a la reestructuración del mercado común. Este es el caso de los estudios sobre unión aduanera que la CEPAL y la SIECA tienen emprendidos desde hace varios años en cumplimiento de diversas resoluciones del Comité de Cooperación Económica aprobadas entre 1963 y 1969.^{1/}

En algunas se declaró la unión aduanera como uno de los objetivos centrales del programa regional de integración, y se solicitó la preparación de diversos trabajos que permitieran formular un convenio donde se estableciera el contenido de sus primeras etapas y, de ser posible, se especificaran disposiciones sobre su posterior perfeccionamiento. En otras resoluciones se señala la necesidad de investigar y reunir experiencias antes de determinar los objetivos finales de la unión aduanera entre los países centroamericanos.

Este documento presenta un resumen de los principales aspectos analizados por la CEPAL sobre definición, modalidades y objetivos de la unión aduanera, con el propósito de que los comentarios que a su respecto se reciban de los gobiernos y organismos centroamericanos, permitan encauzar las investigaciones subsiguientes, o precisar las que requieran un análisis

^{1/} Véanse por ejemplo las resoluciones 54 (CEC) del Consejo Económico Centroamericano; 120 y 134 (CCE) del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano; y 26 (SC.1) del Subcomité Centroamericano de Comercio.

más exhaustivo. Como parte de este trabajo, un experto regional de la UNCTAD ha estudiado los factores y modalidades que regulan actualmente las relaciones comerciales entre los países de la región para determinar, entre las que se encuentran en vigor en Centroamérica, y las disposiciones que facilitan el establecimiento de una unión aduanera. También ha estudiado la readaptación de la NAUCA a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, e información estadística sobre la estructura y volumen del comercio exterior e intrarregional del mercado común y de los países considerados individualmente.^{2/}

2/ Véanse los documentos Centroamérica: Clasificación de los derechos de aduana del arancel externo común con base en la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (CEPAL/MEX/71/21) y Centroamérica: Estructura e importancia relativa del comercio regional (CEPAL/MEX/71/26).

2. Consideraciones sobre unión aduanera

a) Concepto

La posibilidad de señalar varias interpretaciones a la idea de la unión aduanera de Centroamérica se deriva, en parte, del propio Tratado General de Integración Económica. En el artículo 1, en efecto, se establece el compromiso de alcanzar una unión aduanera entre los territorios de los estados miembros y en el artículo 2 se señalan tanto los dos elementos constitutivos del mercado común (zona de libre comercio de productos originarios de las partes contratantes, y el arancel uniforme aplicable a las importaciones provenientes de terceros países) como el plazo para perfeccionarlo. Pero no se especifican, sin embargo, las características ni el período para el establecimiento de la unión aduanera a que se refiere el artículo 1. De las disposiciones indicadas podría deducirse que la creación de la unión aduanera implicaría el perfeccionamiento previo del mercado común, y de que fue concebida como una etapa más avanzada del proceso de integración económica.

Hasta 1969, el mercado común estaba constituido sobre la base de la libre movilidad de mercancías originarias, una tarifa arancelaria externa uniforme, un código aduanero común, una legislación arancelaria uniforme complementaria, y la subsistencia de territorios aduaneros independientes.

A estas reglas, podrían adicionarse otras normas reguladoras como son las relativas a "draw-back", derechos antidumping, subsidios, comercio desleal y algunas cláusulas de excepción.

En el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) el elemento constitutivo central de la unión aduanera es el libre comercio, que se otorga para lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios de las partes que la constituyen, o cuando menos para los productos originarios de las mismas. Sus elementos complementarios son: a) que los derechos de aduana y los reglamentos al comercio con terceros países sean sustancialmente idénticos para todos; b) que los niveles arancelarios y las reglamentaciones comerciales uniformes no sean mayores que las vigentes nacionalmente antes de establecerse la unión aduanera; y c) que se adopte un programa para ponerla en marcha y se fije un plazo razonable para su establecimiento.

De los conceptos anteriores se desprende que la región centroamericana se encontraba en 1969 en una etapa de unión aduanera que podría considerarse como "restringida", puesto que la libre movilidad de mercancías era aplicable al intercambio de productos originarios de los territorios de las partes contratantes. Desde este punto de vista, una primera alternativa formal para los gobiernos sería dar por existente la unión aduanera y tratar de perfeccionar su estructura y su funcionamiento.

Si se considera, por otra parte, que el libre comercio puede afectar a corrientes comerciales más amplias que las de los productos originarios, se plantearía la posibilidad de concebir la unión aduanera como el nivel de integración en el cual se alcanza la libre movilidad de mercancías sin distinción del origen o procedencia de las mismas, caso en el que podría hablarse de una unión aduanera perfecta. La libre movilidad de mercancías se otorgaría tanto a los productos originarios como a los provenientes de terceros países, en cuanto éstos últimos hubieran llenado el trámite de la internación regional por la frontera de cualquiera de los estados miembros.

La internación regional --o regionalización-- consistiría por consiguiente en efectuar el proceso de aforo y de nacionalización de la mercancía extranjera en la periferia de la región. En sentido estricto, este requisito implicaría la transformación de los territorios aduaneros nacionales en un territorio aduanero único de alcance centroamericano y en un sistema de comercio en el que se aplicaría una sola política comercial interna y externa. Este enfoque parece ajustarse más al espíritu de las disposiciones del Tratado General, puesto que amplían la integración económica más allá del marco actual del mercado común.

Las decisiones sobre lo restringido o perfecto de la unión aduanera en el caso centroamericano requieren el examen de las repercusiones que tendría cada alternativa sobre los objetivos futuros de la integración, para cada uno de los países centroamericanos y para la región en su conjunto. Seguidamente se analizan sus elementos esenciales y los requisitos básicos que exigiría el establecimiento de una unión aduanera perfecta en Centroamérica.

b) Principales componentes

1) Aspectos generales. El requisito fundamental de la unión aduanera perfecta es la libertad de movilización total de las mercancías --sin distinción de origen o procedencia-- dentro del territorio aduanero constituido por los de todas las partes contratantes. Para ello sería preciso:

- 1) dar una nueva orientación a los sistemas y a la legislación aduanera y arancelaria vigentes;
- 2) señalar a la recolección de los impuestos y recargos, el procedimiento necesario para que pudiera efectuarse en la periferia aduanera de la región; y
- 3) encontrar el sistema apropiado para llevar a cabo la distribución justa de los ingresos fiscales recaudados entre los estados miembros.

En la práctica --de aplicarse en conjunto estas normas de libre movilidad, recaudación y distribución de ingresos-- se requerirían además, como es de suponer, decisiones complementarias referentes a otros aspectos económicos del proceso de integración.

Al compromiso de establecer una unión aduanera perfecta, se podría llegar a través de etapas a las que se señalasen metas sucesivas a alcanzar o perfeccionar. Lo ambicioso o restringido de estas metas dependería de las implicaciones que para los países habrían de tener entre otros aspectos, las variaciones o cambios en las estructuras económicas y en las políticas tributarias nacionales a que ello daría lugar. La cobertura de las metas y las diversas modalidades de aplicación de los requisitos constitutivos de la unión permitirían señalar la adecuada delimitación a las etapas a seguir, o el grado de amplitud que habría de tener la unión aduanera en lo que se refiere a los compromisos que tienen contraídos los países centroamericanos en la actualidad.

ii) Libre movilidad de mercancías. La libre movilidad en su concepción más amplia, otorga el beneficio de circular libremente por el territorio aduanero tanto a la mercancía originaria como a la extranjera que se regionaliza. La remoción de barreras entre países tendría que depender, por supuesto, del grado de libertad de que disfrutasen las mercancías en el mercado interno, y de las restricciones que los gobiernos considerasen necesario imponer conforme a criterios nacionales y regionales de desarrollo.

/Por ejemplo,

Por ejemplo, tomando en cuenta la evolución de la oferta regional en los últimos diez años y sus futuras perspectivas, podrían determinarse las necesidades individuales y colectivas de libre movilidad por tipos de productos y por ramas de actividad económica. Es indudable que estas decisiones sobrepasan los criterios propiamente comerciales, y habrían de tomarse en cuenta otros de mucha mayor amplitud. Pero lo que se trata de destacar aquí, de momento, es que los conceptos más usuales internacionalmente sobre libertad de circulación de la mercancía abarcan "lo esencial" o "lo sustancial" del intercambio, bien se trate de productos originarios de los países o bien de todos los que son objeto de comercio, con la elasticidad suficiente para decidir sobre restricciones multilaterales a esa misma libertad.

Lo que no sería posible conjugar en una unión aduanera sería el establecimiento de tratamientos de comercio diferentes para las mercancías originarias y para las regionalizadas. En parte, porque si una mercancía extranjera regionalizada goza de libre comercio tendrá que otorgarse a la regional igual tratamiento para no discriminar a la producción interna; en parte, porque si sólo se otorga la libertad de circulación a la mercancía de origen regional, se perderían de vista los principales objetivos de la unión y, en especial, la posibilidad de contar con disposiciones reguladoras del intercambio o de carácter fiscal, que resulta más fácil adoptar a nivel multinacional. De no ser así, la situación sería similar a la del actual mercado común.

Uno de los aspectos que es necesario prever desde el punto de vista fiscal, es la posibilidad de pérdidas de ingresos para los países. De un lado dejarían de percibir --en lo particular-- los ingresos derivados de la aplicación de los gravámenes a la importación de mercancías extranjeras cuando ingresasen al país procedentes de otro estado miembro; aunque por otra parte, de ser gravadas a nivel nacional en el momento de su importación, sin perder el libre tránsito difícilmente podrían aprovechar el sistema de libre intercambio porque la doble o múltiple imposición afectaría en esa misma proporción a su costo. En cambio cabría prever pérdidas reales de ingresos, a nivel nacional, en la incorporación de insumos de procedencia extranjera a los productos elaborados en la zona y que gozasen de libre movilidad. Fuente de pérdidas podría ser asimismo, aunque de carácter

/temporal,

temporal, la aplicación de nuevas nomenclaturas o de modificaciones a la vigente, mientras el personal aduanero llegase a dominar su utilización.

El principio de libre movilidad podría determinarse con los siguientes criterios adicionales:

a) Distinguiendo el origen de la mercancía de dos maneras diferentes. El de mercancías a las que no se les reconociese como originarias y el de mercancías extranjeras que no se regionalizasen, o bien el de mercancías procedentes de terceros países. La adecuada determinación del origen facilitaría, entre otros aspectos, la aplicación de una política común de regulaciones a las importaciones, de una política comercial externa común y, en especial, el uso de la cláusula de la nación más favorecida;

b) La libertad de tránsito por el territorio aduanero para las mercancías extranjeras se podría considerar como una concesión de los estados miembros de manera conjunta y recíproca a terceros países. Las mercancías originarias y las extranjeras regionalizadas no requerirían esta concesión y para las extranjeras que atravesasen el territorio aduanero centroamericano se podría solicitar este beneficio, y se otorgaría de existir reciprocidad por parte del país de origen ajeno a la unión; pero se exigirá el control regional de la mercancía mientras permaneciera en tránsito.

Por lo que respecta a la influencia que podrían tener los impuestos indirectos no arancelarios en vigor sobre la libre movilidad de mercancías, caben los siguientes comentarios:

El principal problema se presenta cuando estos impuestos son muy diferentes de un país a otro, porque pueden provocar en el caso de la libre circulación acusadas desviaciones de las importaciones a nivel nacional o la necesidad de establecer controles fiscales interfronterizos para percibir las diferencias o los impuestos mismos. Como se ha observado en la práctica, las discrepancias pueden en este caso desplazar o contraer el consumo, provocar desorganizaciones en los mercados, y estimular la excesiva concentración de actividades productivas.

Las decisiones que se refieren a la armonización u homogeneización de estos impuestos son de gran importancia para la unión aduanera porque afectan

a las posibilidades de libre circulación y de recaudación y distribución de los ingresos fiscales, así como a la estructura del sistema aduanero regional.

La libre movilidad no se logra por la simple autorización de que las mercancías circulen libremente por el territorio de la zona; requiere además la eliminación de los obstáculos que la impiden, puesto que en la medida que crezcan las listas de excepciones que no gocen de libre movilidad y se mantengan impuestos internos indirectos no arancelarios y disímiles, las aduanas internacionales seguirán presentes en las fronteras interiores.

Se plantean pues, dos posibilidades de aplicar la libre movilidad de mercancías en la unión aduanera perfecta: con cierto grado de restricciones no discriminatorias por origen, o por la mayor apertura posible del mercado interno. Cualquiera de ambos sistemas puede aplicarse en forma progresiva; ajustarse a disposiciones que coadyuven a la política de desarrollo por países, zonas geográficas o sectores de actividad; y de manera que los beneficios de la zona se distribuyan ajustándose a criterios especiales de cooperación económica entre los estados miembros de la unión.

iii) Recaudación de impuestos. Las formas de recaudación de las cargas fiscales al comercio habrían de depender por una parte, del grado de libertad comercial que se estableciera en la unión aduanera y, por otra, de las ventajas que en materia de costos y eficiencia de política fiscal pudiesen atribuir los gobiernos al sistema conjunto en comparación con los sistemas individuales; es decir, dependerían del grado en que la unión aduanera representase un instrumento efectivo para la política impositiva dentro del proceso de integración y de desarrollo.

Si la libre movilidad fuese amplia y la recolección de derechos de aduana y de impuestos internos a las mercancías de terceros países se regionalizase el proceso de aforo y nacionalización se aplicaría de manera idéntica en todos los participantes de la unión. El mecanismo de recolección tendría que ser uniforme en tal caso en todos sus extremos, y de aplicación común.

Otra alternativa podría consistir en que, manteniéndose cierto grado de libre movilidad, los ingresos provenientes de impuestos y cargas al comercio se recaudasen en cada país conforme a modalidades nacionales, en su propia periferia y con criterios comunes, aunque deberá reconocerse que las ventajas de este sistema, en lo que a la recolección se refiere, se encuentran más ligadas a la estructura nacional de los mercados y a la dependencia del gobierno de los ingresos tributarios indirectos que al interés de estimular la libre movilidad y de favorecer una política tributaria al comercio de alcances regionales más amplios.

Si la meta a alcanzar es una unión aduanera perfecta, habría que señalar y aceptar niveles de ajuste progresivo que permitieran efectuar la recaudación periférica de impuestos y neutralizar las cargas internas indirectas, para reducir al máximo las limitaciones a la libre movilidad de mercancías.

Para enfocar mejor el problema deberá tenerse presente que la libre movilidad dentro de la unión aduanera significa que se pueden consumir en un país mercancías provenientes de países de fuera de la unión que hayan pagado sus impuestos de importación y de más cargas en cualquiera de los países que la constituyen. En la medida en que esto suceda, es decir, en que el consumo final del producto se efectúe en un país diferente a aquél en el que se colectaron las cargas tributarias, se estarían transfiriendo ingresos fiscales al estado por el que ingresó inicialmente el producto. Se precisaría prever disposiciones sobre la forma de recaudar los ingresos cuando existiera, como en este caso, el interés de más de un país en que esa recaudación se llevase a cabo conforme a derecho.

La recolección de impuestos en la periferia centroamericana requeriría por consiguiente la aprobación de fórmulas que fuesen aceptables para todos los gobiernos, por tomar en cuenta los intereses y las necesidades fiscales de cada uno de ellos. Ello implicaría también que la responsabilidad de los funcionarios aduaneros y el resultado de su gestión tuviera que rendirse ante representantes de los países que participasen en la unión y que, para ello, hubiese que establecer las modalidades aduaneras de control regional correspondientes. En esta forma se podría garantizar la óptima eficiencia en la recaudación.

Una alternativa que podría ajustarse a una libre movilidad restringida, a la falta de armonización de los impuestos internos, y a sistemas aduaneros enteramente nacionales, implicaría que las mercancías extranjeras que gozasen de libre movilidad tendrían que ser objeto de control nacional por la unidad aduanera en cuyo territorio se internasen, y de un control regional distinto por la oficina aduanera por la que se efectuase la primera importación del producto. Se establecería, en tal caso, un doble sistema de control aduanero para la movilización de las mercancías mientras no se efectuase su consumo final. Para evitar la múltiple imposición a la mercancía extranjera que se movilizase de un país a otro, en este caso, sólo se le impondría la diferencia entre los impuestos que hubieran sido ya pagados y los que en definitiva habrían debido corresponderle, de haber sido mayores.

Debe tenerse presente, en las alternativas que se consideran, que para proporcionar libre movilidad no sólo debe preverse el caso en que la mercancía pasa de inmediato del país por el que se importa al país donde se consume (que equivaldría al de libre tránsito), sino el de que la mercancía regionalizada --y la originaria-- puedan permanecer en un país y moverse a otro cuando las condiciones del mercado, y en especial las del abastecimiento, así lo exijan, sin que se obstaculice su movilidad en ese momento. Así sucedería en especial cuando se deseara facilitar la distribución regional de productos importados y la compra de insumos para las plantas manufactureras, y se pretendiesen estimular sistemas más ágiles de comercialización y mercadeo y el desarrollo de otros servicios ligados al comercio.

En todo caso, se precisaría concretar el grado de homogeneidad de los impuestos de orden interno no arancelario que podrían ser objeto de cobro en la periferia aduanera o en las oficinas de aduana donde estuvieran representadas todas las partes contratantes. Sería prácticamente muy difícil que una entidad aduanera recibiera en la frontera periférica imposiciones a la producción y las ventas, o incluso sobre el consumo, mientras las mismas no fuesen uniformes, aunque cabría la posibilidad de contar con manuales informativos sobre los derechos vigentes en cada país de la zona para que se pudiese efectuar el servicio regional de cobro correctamente. Este sistema permitiría a la mercancía extranjera cumplir de una sola vez con el pago de los impuestos aduaneros, incluso los no arancelarios que tuviera vigentes el país hacia el

que se dirigiera, según su declaración de destino. De no hacerse así, resultaría complicadísimo para las autoridades fiscales perseguir la mercancía hasta el lugar de su consumo final, sobre todo para las que tuvieran libre circulación por todo el territorio aduanero centroamericano. Como el cobro de los derechos y recargos que le correspondiesen no podría conocerse hasta que se constataste de manera cierta el país de su consumo final, habría que prever que la mercancía que se movilizase amparada por un documento de caución o fianza, cuyo valor sería equivalente al de los impuestos más altos que tendrían que pagarse dentro de la zona. En este caso el sistema también se parecería al libre tránsito, y no se requeriría complicarlo innecesariamente.

También tendrán que preverse los casos de excepción, es decir, el tratamiento y los mecanismos que serían aplicables a las mercancías --regionales o regionalizadas-- que no gozan de libre comercio o a las que se aplique una tarifa preferencial entre los países participantes en la unión. Para asegurar el ingreso fiscal correspondiente, podría establecerse --si las restricciones fueran mínimas y el tratamiento aplicable uniforme-- el mecanismo de cobrar los impuestos correspondientes al país al que se dirigiera la mercancía en el momento de la exportación. Como es obvio, en la medida en que fueran heterogéneos los impuestos a aplicar, mayores y más complicadas serían estas posibilidades. Por eso convendrá estudiar con mayor detenimiento las modalidades aplicables a estos casos.

Los mecanismos de recaudación fiscal de los impuestos al comercio, dentro de una unión aduanera, están sujetos en resumen, a factores que dependen principalmente: a) del grado de libertad de circulación que se otorgue al comercio, y b) de la homogeneidad que pueda tener la imposición. También parece estar claro que la unión aduanera facilita el establecimiento de una política de impuestos indirectos --si no uniforme al menos homogénea-- para todos los países centroamericanos.

iv) Distribución de los ingresos fiscales. Una vez recaudados los derechos de aduana y los impuestos no arancelarios, se plantearía el problema de su distribución entre los estados miembros. Para estos efectos habrá que distinguir entre sistemas de entrega de los ingresos recaudados, y procedimientos de asignar los ingresos.

Los fondos que se recaudasen en la periferia, con cargo a la imposición de derechos aduaneros por mercancías que gozarían de libre movilidad y que, por declaración explícita del importador, serían objeto de distribución regional o podrían llegar a beneficiarse de la libre circulación, se considerarían fondos comunes a todos los estados participantes en la unión. Los derechos de importación aplicables a las mercancías que se destinasen en cambio al consumo exclusivo del país por el que se importaran, se considerarían propiedad exclusiva del mismo.

Para los bienes que se señalan en primer lugar, la aduana del país receptor recibiría, en el momento de efectuarse la importación, los impuestos y cargas necesarios para que la mercancía quedase regionalizada y autorizada a movilizarse por el territorio aduanero centroamericano. Los fondos recaudados por ese concepto serían asignados, bien al país receptor, bien al estado miembro, donde la mercancía se consumiera, o bien de acuerdo con lo que al efecto se hubiese convenido. Para ello se precisaría que dichos fondos fueran recibidos ante todo por una entidad distribuidora de los mismos. Por ejemplo una autoridad bancaria que los recibiera y custodiase en una caja fiscal regional; o una entidad intergubernamental o unidad fiscal regional que se encargaría de su distribución y podría actuar, a la vez, como cámara de compensación fiscal de la región.

El establecimiento de entidades de este tipo no sólo sería útil desde el punto de vista del manejo del sistema de distribución de los fondos recaudados; podrían constituir además un sistema regional de caja fiscal para atender necesidades comunes, como el financiamiento de instituciones regionales y la mecánica de las compensaciones fiscales.

Los criterios sobre la distribución de estos ingresos comunes dependen de que los mismos se relacionen o no con el destino final del producto. Si se relacionan, la mercancía de libre movilización tendría que quedar plenamente identificada y recibir un "pasaporte fiscal" que la permitiera circular y en el que se acreditase que había pagado los impuestos y recargos debidos. Dicho documento sería recogido por la autoridad aduanera del país

/donde el

donde el bien se consumiera finalmente, o sería entregado a dicha autoridad por el distribuidor o vendedor del producto, y permitiría a las autoridades fiscales de ese país reclamar a la caja fiscal regional la parte de los ingresos que por dicho concepto le corresponderían. El documento se podría considerar, además, como un certificado de origen tanto para las mercancías regionalizadas como para las originarias de la zona.

Como el período que transcurre entre la importación y el consumo final del producto podría retardarse --tomando en cuenta, por ejemplo, las condiciones de mercado, la intensidad de la demanda, y otros factores relacionados con la venta o la comercialización-- el sistema podría flexibilizarse a base de mecanismos que permitieran las compensaciones de derechos fiscales en forma regular y por períodos cortos, asignando montos sobre los cuáles los países podrían efectuar giros en tanto se efectuaba la comparación correspondiente; o de un sistema eléctrico a base de ambos procedimientos.

Si el sistema utilizado no adopta el criterio del consumo final del producto, la distribución de los ingresos fiscales comunes tendría que basarse en el que fuera adoptado conjuntamente. El principal impedimento en este caso sería la adopción de una fórmula de distribución que satisficiera a todos los estados miembros. En diversos estudios y acuerdos de unión aduanera se han mencionado los criterios de población, de ingreso, de volumen de comercio, de tendencias históricas de los ingresos fiscales, del producto bruto, o alternativas que combinan varios de ellos.

La decisión sobre la distribución, en el caso de los países centroamericanos, podría facilitarse a base de estimar previamente el nivel que podría tener la caja fiscal y de decidir hasta qué punto sería útil --como se ha señalado en el párrafo anterior-- una caja de esta naturaleza para facilitar las tareas de la integración y el desarrollo. También habría que precisar el grado en que podría depender cada uno de los estados en el futuro de los ingresos provenientes de los impuestos indirectos.

Podría suceder que en alguna medida se aplicasen ambos sistemas simultáneamente, es decir, que una proporción determinada de los fondos de dicha caja se distribuyese con el criterio de "consumo final" y otra parte se consolidase con el carácter de un fondo financiero para atender necesidades

regionales y de desarrollo equilibrado. Incluso cabría prever que este último se destinase a compensar problemas fiscales en los casos en que algún estado tropezase con un déficit temporal.

Se necesitarían prever, asimismo, las modalidades de distribución en los casos en que se presentaran circunstancias como las siguientes: a) no existiera homogeneidad suficiente entre los países en los impuestos indirectos no tributarios; b) hubiera una gran proporción de mercancías que no gozase de libre movilidad, bien fueran regionales o regionalizadas, y c) fuese significativo el grupo de bienes a los que sólo se hubiera otorgado algún tipo de preferencia arancelaria. En tales casos se podría asegurar un grado adecuado de libre movilidad si el sistema de recaudación funcionase sobre la base de que la importación se destinaba al país que recibía la mercancía por primera vez y con posterioridad --previa constancia del pago de los impuestos correspondientes-- se dirigía a otro estado o región aduanera; entonces sólo se haría un balance sobre lo que debería pagar o retornársele, según los impuestos imperantes. El país por donde hubiese ingresado la mercancía inicialmente, entregaría el monto fiscal percibido a aquél en el que la mercancía se consumiera finalmente. Para ello, podrían utilizarse la caja fiscal o sistemas bilaterales de compensación fiscal.

El hecho de establecer cajas comunes de ingresos fiscales y de fondos financieros del mismo carácter, facilitaría, en definitiva, la reestructuración de la política de ingresos tributarios indirectos y la distribución de los ingresos fiscales recaudados regionalmente, con motivo de la libre movilidad de mercancías.

v) Administración aduanera. Las disposiciones que aplican las instituciones aduaneras están relacionadas con tres campos de actividad: la recepción de la carga, el proceso de aforo y la nacionalización de la mercancía. Cuando se requiere, también fiscaliza los bienes que se encuentran en el mercado.

La legislación aduanera adoptada regionalmente ha tendido a unificar criterios y modalidades de acción en esos aspectos, respetando el sistema aduanero de cada uno de los países, iniciándose por ese camino la unificación del sistema aduanero por la vía de los procedimientos y las funciones que le caracterizan. Parecería, por lo tanto, que al establecerse la unión aduanera, el paso de mayor trascendencia consistiría en decidir más sobre la unificación de las instituciones que de los sistemas.

Desde el punto de vista estricto de la unión aduanera, las unidades regionales ofrecerían --ante las innumerables dependencias que existen en los sistemas nacionales-- un ahorro considerable, una posibilidad de funcionamiento más eficaz, y sobre todo un mayor poder de decisión técnico-administrativo, posibilidad que sólo sería viable si, además de la decisión política que implica se estableciera un derecho administrativo, procesal y penal de ejecución e interpretación regional.

En esta forma, el caso más amplio de la unión aduanera requeriría un organismo regional constituido por representantes de todos los países de la unión con funciones de autoridad propia. Equivaldría a una dirección regional de aduana de la que habría agencias en los diversos países de la unión, y sería la responsable de la política aduanera y arancelaria común. Tendría a su cargo la recaudación de los ingresos fiscales del comercio exterior y de otros afines, y respondería de su gestión ante la representación de los gobiernos que se asignasen al efecto.

Una segunda alternativa, de mayor viabilidad inmediata, podría consistir en establecer mecanismos intergubernamentales --técnicos y ejecutivos-- para que en nombre de los gobiernos participantes en la unión ejercieran determinadas funciones específicas que podrían abarcar el control, la regulación y la inspección conjunta de las unidades aduaneras nacionales, en representación de los respectivos gobiernos. Se ocuparían, por ejemplo, de la vigilancia del proceso de aforo, el control de las recaudaciones en la periferia de la zona, la fiscalización del movimiento de mercancías dentro de la zona, la clasificación e interpretación uniforme de la nomenclatura, y aspectos de similar naturaleza. Podrían imaginarse

otras muchas alternativas adicionales según se asignara a estas agencias intergubernamentales una o más de las funciones señaladas; también cabría pensar en acuerdos entre gobiernos para delegar a unidades aduaneras de alguno de ellos funciones que pudieran corresponder a otro.

Debe tenerse en cuenta que, en cualquier caso, se precisará aclarar bien la naturaleza, efectos y vigencia de los acuerdos, disposiciones o fallos intergubernamentales, aspecto de gran importancia por los efectos que tienen esas decisiones en el costo y movilidad de los productos, en la recaudación fiscal y en los procesos de revisión y reclamo a que las acciones aduaneras están sujetas.

Cuanto mayor sea la jurisdicción que se asigne a estos organismos, más fuerza ejecutiva deberán tener sus acuerdos para no correr el riesgo de que la función se ejecute sin la efectividad necesaria.

También habría que considerar la posibilidad de establecer sistemas aduaneros entre grupos de países, a los que podría señalarse carácter progresivo para prever la posibilidad de que abarcaran geográficamente, en el futuro inmediato, la unión aduanera de todos los países del área. Ello tendría la ventaja de poder acumular experiencias y de ir aplicando ajustes periódicos a medida que el sistema se fuera extendiendo. También podrían preverse sistemas de libre movilidad y de recaudación y distribución de ingresos, que irían estableciéndose en forma progresiva.

c) Establecimiento por etapas

El establecimiento por etapas del mercado común se decidió principalmente sobre la base de contar con mecanismos flexibles para que la iniciativa privada acomodara sus expectativas de comercio, fortaleciera su poder competitivo y reforzara sus conocimientos en el nuevo mercado ampliado. También se dispuso para dar oportunidad a los gobiernos de organizar sus dependencias, adaptar sus políticas fiscales y crear condiciones propicias para la inversión en nuevas actividades productivas.

Aunque esta experiencia haya sido útil, las condiciones en que podría convenir el establecimiento por etapas de la unión aduanera son diferentes. La potencialidad y las condiciones competitivas del mercado son ya bastante

/conocidas

conocidas y el desarrollo de las actividades económicas --tanto industriales como agropecuarias y de servicios-- ha sido observado de cerca por los gobiernos.

El problema de la adaptación a las nuevas condiciones de la unión aduanera, menos que del perfeccionamiento de algunos de los elementos del mercado común, parece que depende más bien de aspectos propiamente institucionales y sobre todo de orden fiscal. En este sentido, las dificultades parecen mayores que hace diez años porque se requieren ahora medidas unificadoras que no dependen sólo de los aspectos propiamente comerciales.

La unión aduanera podría requerir varias fases hasta alcanzar sus objetivos plenamente y esas fases habrán de depender de la flexibilidad con que puedan irse modificando los instrumentos regionales o las leyes nacionales para unificar la política de la unión. En la primera etapa se podrían poner en vigor todas las normas arancelarias, aduaneras y de comercio que se requiriesen para que, al entrar en vigor la libre movilidad de mercancías provenientes de terceros países, los gobiernos dispusiesen de cuantos elementos necesitaran para: a) regionalizar la mercancía en la periferia; b) recaudar adecuadamente los derechos de aduana para el comercio con el exterior; c) iniciar la aplicación simultánea de un sistema interno regional de control fiscal; d) coordinar o uniformar los impuestos indirectos internos no arancelarios, y e) establecer la caja fiscal y los mecanismos de compensación respectivos. En una segunda etapa se atendería principalmente a los acuerdos de la unión propiamente dichos en materia de libre movilidad, recaudación y distribución de los ingresos fiscales, así como a la aprobación de los mecanismos institucionales respectivos. En una tercera, podría ponerse en vigor la libre movilidad interna de las mercancías originarias y regionalizadas, y en las etapas sucesivas que se considerasen necesarias se llegaría a alcanzar la libre circulación perfecta en el plazo que se estimase conveniente.

Los anteriores criterios, en que podría basarse el perfeccionamiento de la unión aduanera, no excluyen de ningún modo la posibilidad de que el mecanismo se pudiera acelerar, de permitirlo las circunstancias. Lo importante sería que la libre movilidad de mercancías sólo entrase en vigor una

/vez establecidas

vez establecidas las condiciones apropiadas para aprovechar las ventajas de la unión aduanera para no correr el riesgo de que se obstruyera u obstaculizase por la falta de esas condiciones. La flexibilidad del planteamiento estaría relacionada, por lo tanto, con la posibilidad real de que la libre movilidad pueda irse acordando por grupos de productos --especialmente por ramas específicas de actividad-- cuando las condiciones y acuerdos así lo permitan.

A medida que se amplíe el territorio aduanero centroamericano se hará posible ir modificando correlativamente el sistema administrativo aduanero y la celeridad del sistema habrá de estribar, además, en el hecho de que puedan irse adoptando simultáneamente las normas comunes de estímulo y coordinación en las políticas económicas que corresponden a cada una de esas ramas de actividad.



