

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

RESTRINGIDO
CEPAL/MEX/71/22/Add.1
Abril de 1972

COMENTARIOS DE LOS GOBIERNOS Y ORGANISMOS CENTROAMERICANOS
AL DOCUMENTO BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA UNION
ADUANERA ENTRE LOS PAISES CENTROAMERICANOS

Documento elaborado exclusivamente para información de los gobiernos y organismos centroamericanos.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. Resumen de los principales comentarios	1
a) Distribución de la actividad productiva	1
b) Almacenes de depósito, zonas francas y puertos libres	3
c) Mecanismo fiscal de compensación	3
d) Coordinación de política económica	5
e) Otras observaciones	6
i) Tratamiento de las exportaciones a terceros países	6
ii) Aspectos institucionales	7
Anexo A. Información estadística	

The first part of the report deals with the general situation of the country. It is a very interesting and detailed study of the economic and social conditions of the country. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the study of the country.

The second part of the report deals with the political situation. It is a very interesting and detailed study of the political conditions of the country. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the study of the country.

The third part of the report deals with the cultural situation. It is a very interesting and detailed study of the cultural conditions of the country. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the study of the country.

The fourth part of the report deals with the educational situation. It is a very interesting and detailed study of the educational conditions of the country. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the study of the country.

The fifth part of the report deals with the health situation. It is a very interesting and detailed study of the health conditions of the country. The author has done a great deal of research and has gathered a wealth of material. The report is well written and is a valuable contribution to the study of the country.

1. Introducción

En noviembre de 1971, la Secretaría de la CEPAL presentó a la consideración de los gobiernos centroamericanos y de los organismos regionales un informe provisional sobre unión aduanera,^{1/} en cumplimiento de lo solicitado en resoluciones del Comité de Cooperación Económica y del Subcomité de Comercio.^{2/}

El principal propósito del informe era obtener comentarios de altos funcionarios de los Ministerios de Economía, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica (SIECA), el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

Los comentarios recibidos permitirán efectuar nuevas investigaciones específicas y ampliar el análisis de aspectos determinados que se consideraron de interés.

Se resumen a continuación las principales observaciones que señalaron los gobiernos y organismos centroamericanos sobre la unión aduanera, agrupadas por temas homogéneos para facilitar su análisis y ofrecer elementos de juicio adicionales para los trabajos futuros sobre la materia.

2. Resumen de los principales comentarios

a) Distribución de la actividad productiva

Los comentarios recibidos revelan la preocupación de que la ampliación del comercio pueda traducirse en una tendencia a concentrar la actividad económica. La diferente estructura de la producción que se sigue manteniendo en el área centroamericana, unida al potencial económico que habría de resultar de la unión aduanera, podría conducir a que alrededor

1/ Véase Bases para el establecimiento de una unión aduanera ante los países centroamericanos (CEPAL/MEX/71/22).

2/ Véanse las resoluciones 118 y 134 (CCE) y 26 (SC.1).

de los puntos más importantes por donde ingresarán las mercancías importadas de terceros países, o en los centros principales de consumo, se desarrollasen los mayores núcleos de producción y de distribución de mercancías, aparte de instalarse en ellos almacenes de depósito y otros servicios relacionados con el comercio.

Como estas circunstancias podrían dificultar el impulso del desarrollo más equilibrado regional, que trata de obtenerse, pareció aconsejable que el establecimiento de una unión aduanera fuese una etapa subsiguiente de la restructuración del sistema integracionista que preocupa a los gobiernos.

Como ejemplo de esas tendencias de centralización se señaló el caso de los distribuidores de productos provenientes de terceros países. La unión aduanera podría dar lugar a que los distribuidores que actualmente operan a nivel nacional decidiesen hacerlo a nivel regional, por permitirse una mayor capacidad económica, o por las naturales ventajas de encontrarse en centros de consumo o polos de desarrollo. De ello se derivaría un paulatino desplazamiento de los distribuidores nacionales actuales de menor capacidad económica, y la posible creación de formas monopolísticas de organización económica en el área del comercio.

No obstante los inconvenientes señalados, se reconoce que ya se observan en Centroamérica en la actualidad formas de organización que podrían calificarse de monopolísticas a nivel nacional y regional, como sucede con las prácticas de distribución de los mercados que tienden a suprimir la competencia, con el control de empresas por la vía financiera y con la adquisición de plantas o de distribuciones con carácter exclusivo. Así las cosas, esta tendencia que existe en el Mercado Común podría agravarse más aún en el caso de la unión aduanera.

Se requeriría en uno y otro caso, para evitar esos inconvenientes, volver a insistir en la necesidad de adoptar regionalmente una legislación apropiada que tienda, por una parte, a eliminar los efectos de las concentraciones monopolísticas y, por otra, a estimular la formación de unidades

económicas que proporcionen servicios comerciales eficientes para los productos objeto de libre movilidad, a base de hacer mayor su volumen de operaciones y de rebajar el nivel de los costos de comercialización. Tomando en cuenta la magnitud que pudiera alcanzar el problema planteado, lo más apropiado podría ser acordar regionalmente la legislación requerida para los propósitos señalados, en vez de afrontarlos a base de soluciones nacionales.

b) Almacenes de depósito, zonas francas y puertos libres

En estrecha relación con el problema de la distribución de mercancías se encuentra el del establecimiento de puertos libres, zonas francas y almacenes de depósito. La legislación requerida para su establecimiento dentro de la unión aduanera contribuiría seguramente a regular los servicios de distribución y, por el control fiscal que las mismas implican, permitiría su control por los gobiernos o su manejo directo por los mismos. En el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) se prevé que el establecimiento de zonas francas y puertos libres se regiría por un convenio regional, y se señala la importancia que tienen los almacenes de depósito en lo que respecta a la distribución de mercancías y al control aduanero de las mismas.

Se destaca en los comentarios recibidos, por una parte, la necesidad de adoptar disposiciones sobre estas materias en el contexto de la unión aduanera, y por otra, que en la medida que se contase con normas para estimular el desarrollo de esas instalaciones y facilidades, se estaría en posibilidad de eliminar algunos de los intermediarios que encarecen los productos sin desalojar del mercado a los pequeños y medianos distribuidores de mercancías.

c) Mecanismo fiscal de compensación

Otra de las principales inquietudes comentadas ha sido la necesidad de aclarar la medida en que la unión aduanera podría contribuir efectivamente a resolver los problemas del desarrollo equilibrado dentro de la

/integración.

integración. Por ejemplo, determinar el papel que podría representar la recaudación común de ingresos aduaneros como instrumento financiero para el desarrollo regional. También se ha sugerido la posibilidad de que se destinara parte de los ingresos fiscales a paliar dificultades fiscales temporales o circunstanciales de los países.

La magnitud de los ingresos fiscales comunes que pudiera dedicarse a esos objetivos, o a otros de carácter regional --como el financiamiento de las instituciones centroamericanas-- dependería de la clase de impuestos que se acordase destinar a formar parte de la caja fiscal común, y del grado o proporción de los mismos que se decidiese dedicar a esos propósitos.^{3/}

Se recibieron además observaciones de carácter complementario. Por ejemplo, la necesidad de precisar los impuestos que se recaudarían en forma conjunta y la forma de distribuirlos posteriormente, a base de criterios también comunes. En este sentido, se señala que la caja fiscal común podría inicialmente formarse con los gravámenes a las importaciones, para eludir los problemas que resultarían de la recaudación común de otros impuestos.

Es decir, en una primera etapa, los gravámenes tributarios no derivados de las importaciones quedarían bajo las administraciones nacionales respectivas, pero con el grado de armonización necesario entre ellas para no entorpecer la libre movilidad de mercancías que implicaría la unión aduanera.^{4/}

Se ha señalado también que, una vez acordada la proporción de ingresos que podría destinarse al financiamiento de programas regionales, se precisaría definir, a su vez, las modalidades de asignar el saldo de las

^{3/} En el anexo a estas notas se incluyen algunos cuadros estadísticos que indican el monto de las importaciones, por países, y el de los ingresos tributarios de los gobiernos en años seleccionados y por tipo de impuestos. Dichas cifras podrían mostrar la magnitud del problema y la importancia de las decisiones a tomarse en materia fiscal dentro de la unión aduanera.

^{4/} Entre los aspectos a analizar en investigaciones posteriores podría incluirse el estudio de las posibilidades de incrementar la caja común fiscal, agregándole impuestos diferentes a los de importación, o por otros medios como la participación de los ingresos comunes como aporte a fondos más amplios.

recaudaciones comunes que pudiera resultarle a cada uno de los países, en particular, para su uso interno. Se indica que estas asignaciones podrían hacerse con base en criterios de distribución convenidos de antemano que se podrían ir afinando periódicamente, a medida que la experiencia fuera aconsejándolo.

d) Coordinación de política económica

Observación de importancia debe considerarse también la opinión de que la unión aduanera debe quedar incorporada como elemento integrante al proceso de planificación regional del desarrollo. Se ha señalado la necesidad de que investigaciones posteriores más detalladas aclaren hasta qué punto la unión aduanera debe constituir, en efecto, una pieza sustantiva del engranaje de la integración y de la política de desarrollo.

Este problema parece provenir en parte, de una falta de definición concreta de los objetivos y características que tendrán que señalarse a la integración entre los cinco países centroamericanos y, en parte, de la incertidumbre de encontrar solución a los problemas nacionales en un contexto regional, con problemas de considerable magnitud que, además, son resultado del comportamiento del sector externo.

En estrecha relación con la evaluación de la unión aduanera como elemento dinámico de la integración y como instrumento del desarrollo, también deberá determinarse previamente el conjunto de condiciones básicas que habrían de requerirse para su adecuado funcionamiento. En este sentido, será necesario establecer los aspectos que requieran mayor estudio para poder determinar con claridad la viabilidad económica de la unión aduanera y los requisitos mínimos que asegurarían su más eficiente funcionamiento.

/Las consultas

Las consultas sobre el concepto y definición de la unión aduanera han puesto de manifiesto que, en virtud de la dimensión que implica para el intercambio, la misma podría afectar seriamente, además, a otras políticas económicas que no se elaboran ni aplican actualmente con criterios de amplia libertad de movilización de mercancías.

Se plantean así una serie de interrogantes sobre las repercusiones de la unión aduanera en lo que afecta a políticas como la monetaria, crediticia, de balanza de pagos, de industrialización y de desarrollo agropecuario. Se considera que la unión aduanera requeriría, por lo menos, la armonización de la política de comercio en los aspectos del arancel externo común a las importaciones; las exoneraciones e incentivos fiscales aplicables a las importaciones; los impuestos internos al consumo; el arancel a las exportaciones, y mecanismos eficaces de administración arancelaria y aduanera.

e) Otras observaciones

A continuación se señalan comentarios más específicos y relativos al funcionamiento de la unión aduanera.

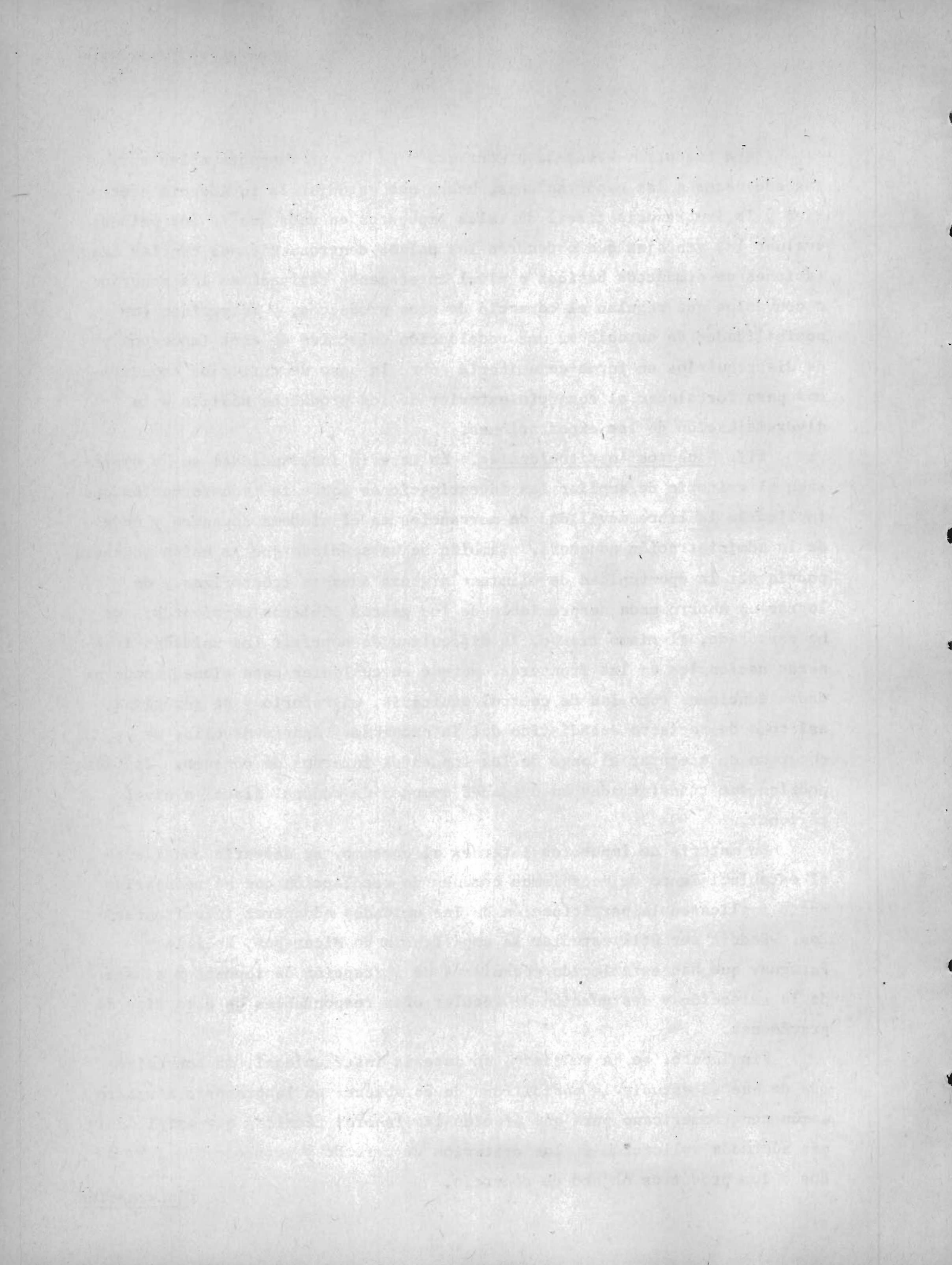
1) Tratamiento de las exportaciones a terceros países. Se ha resalado la necesidad de considerar la política arancelaria sobre las exportaciones dentro de la unión aduanera, y el tratamiento que recibirían las mercancías destinadas a terceros países al circular por el territorio aduanero centroamericano antes de dirigirse a los mercados del exterior. Se ha subrayado la necesidad de que la unión aduanera abarque este aspecto, porque la libre movilidad de mercancías no necesariamente podría otorgarse a todos los productos de exportación, por circunstancias de muy variada naturaleza. Las diferencias actuales de la estructura arancelaria que grava a las exportaciones en cada uno de los países podría favorecer su salida, en efecto, por aquellos puntos en donde el gravamen arancelario fuera más bajo. Para el caso de los productos básicos, también se ha señalado que los acuerdos y regulaciones internacionales podrían impedir su exportación por países distintos a los de origen.

Para encontrar bases de armonización en lo que respecta a las tarifas aduaneras a las exportaciones, habrá que estudiar la incidencia efectiva y la importancia fiscal de tales impuestos en cada uno de los países; evaluar las ventajas que obtendrán los países centroamericanos con las exportaciones de productos básicos a nivel enteramente regional en los acuerdos o convenios que regulan el comercio de esos productos, y determinar las posibilidades de establecer una recolección colectiva de esos impuestos y de distribuirlos en forma comunitaria sobre la base de criterios específicos para fortalecer el comercio exterior de los productos básicos y la diversificación de las exportaciones.

ii) Aspectos institucionales. En materia institucional se ha expresado el criterio de ampliar las investigaciones sobre la transformación que implicaría la libre movilidad de mercancías en el sistema aduanero y en el de la administración aduanera. También se ha señalado que la unión aduanera podría ser la oportunidad de eliminar algunas aduanas fronterizas y de lograr un ahorro nada despreciable de los gastos públicos corrientes. Se ha expresado, al mismo tiempo, la dificultad de suprimir las unidades aduaneras nacionales en las fronteras, porque en cualquier caso tienen encomendadas funciones como las de control sanitario, migratorio y de seguridad, así como de registro estadístico del intercambio. Aparte de ello, se encargan de asegurar el pago de los impuestos internos de consumo. También podrían ser transformadas en unidades comunes de control fiscal a nivel regional.

En materia de impuestos internos al consumo, se desearía considerar el establecimiento de mecanismos comunes de recolección que no necesariamente implicasen la participación de las unidades aduaneras interfronterizas. Podría ser útil estudiar la experiencia de Nicaragua, Bolivia y Paraguay que han establecido mecanismos de percepción de impuestos a base de la selección y designación de recolectores responsables de este tipo de gravámenes.

Finalmente, se ha señalado, en materia institucional, la conveniencia de que se estudie la posibilidad de establecer un laboratorio aduanero común centroamericano para que efectúe las labores técnicas que exigiría la más adecuada aplicación de los criterios de mercado y arancelarios referidos a los productos objeto de comercio.



Información estadística

Cuadro 1

CENTROAMERICA. INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL: IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS, 1966 A 1970

(Valores corrientes en miles de pesos centroamericanos)

País y año	Total	Impuestos Directos	Impuestos indirectos				Otros
			Total	Sobre la importación	Sobre la exportación	Sobre el consumo y la producción	
Centroamérica							
1966	377 166	78 742	298 424	132 675	27 129	105 731	32 889
1967	390 250	92 347	297 903	123 041	22 400	111 513	40 950
1968	425 204	108 236	316 968	118 010	19 928	127 146	51 884
1969	459 399	110 259	349 140	124 745	21 051	146 282	57 062
1970	519 491	114 837	404 654	142 345	32 144	176 545	53 620
Guatemala							
1966	107 744	16 235	91 509	31 701	8 531	30 333	20 944
1967	110 197	18 807	91 390	29 808	5 512	29 559	26 511
1968	122 898	22 137	100 761	29 591	4 799	30 842	35 529
1969	133 425	22 152	111 273	33 561	5 326	34 315	38 071
1970	139 945	24 663	115 282	32 688	7 813	37 367	37 414
El Salvador							
1966	84 050	17 566	66 484	25 071	13 488	22 134	5 791
1967	84 793	20 062	64 731	23 755	12 424	22 551	6 001
1968	86 808	26 527	60 281	21 165	9 766	23 027	6 324
1969	94 351	25 153	69 198	22 880	10 962	24 265	11 091
1970	105 837	25 825	80 012	26 013	19 389	26 402	8 208
Honduras							
1966	54 456	14 177	40 279	20 230	2 542	15 218	2 289
1967	59 030	17 730	41 300	20 574	2 187	16 057	2 482
1968	67 296	20 465	46 831	21 738	3 256	18 301	3 536
1969	70 046	22 144	47 902	19 613	2 804	25 434	51
1970	79 734	22 232	57 502	22 542	2 890	32 018	52

/(Continúa)

Cuadro 1 (Conclusión)

País y año	Total	Impuestos directos	Impuestos indirectos				Otros
			Total	Sobre la importación	Sobre la exportación	Sobre el consumo y la producción	
Nicaragua							
1966	58 792	13 649	45 143	23 036	1 399	19 296	1 412
1967	62 071	15 185	46 886	21 786	1 486	20 571	3 043
1968	60 955	13 684	47 271	21 200	671	21 772	3 628
1969	62 941	12 970	49 971	21 500	571	23 700	4 200
1970	73 199	15 214	57 985	24 271	700	28 843	4 171
Costa Rica							
1966	72 124	17 115	55 009	32 637	1 169	18 750	2 453
1967	74 160	20 563	53 597	27 118	791	22 775	2 913
1968	87 247	25 423	61 824	24 316	1 436	33 204	2 867
1969	98 636	27 840	70 796	27 191	1 388	38 568	3 649
1970	120 776	26 903	93 873	36 831	1 352	51 915	3 775

Fuente: SIECA, Series estadísticas seleccionadas de Centroamérica y Panamá. Indicadores económicos, No. 12, julio de 1971.

Cuadro 2

CENTROAMERICA: COMERCIO EXTERIOR TOTAL, 1966 A 1970

(Valores corrientes en miles de pesos centroamericanos)

	Mercado Común					
	Total	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Exportación						
1966	836 893	226 120	188 926	144 131	142 207	135 509
1967	856 549	197 940	207 232	155 915	151 682	143 780
1968	951 300	227 507	211 705	178 966	162 301	170 821
1969	971 766	255 354	202 108	165 849	158 748	189 707
1970	1 095 274	290 245	228 904	169 556	178 623	227 946
Importación						
1966	937 009	207 580	220 004	149 050	181 922	178 453
1967	1 030 395	247 098	223 927	164 762	203 910	190 698
1968	1 046 227	249 411	213 514	184 714	184 646	213 942
1969	1 065 623	250 165	209 246	184 258	176 989	245 138
1970	1 243 619	284 294	213 979	220 660	198 747	325 939

Fuente: SIECA, Anexo Estadístico No. 113 de la Carta Informativa.

Cuadro 3

CENTROAMERICA: DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS,
 POR PAISES, 1966 Y 1970

(Porcentaje del total regional)

País y año	Total	Impuestos directos	Impuestos indirectos				Otros
			Total	Sobre la importación	Sobre la exportación	Sobre el consumo y la producción	
1966	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Guatemala	28.6	20.6	30.7	23.9	31.4	28.7	63.7
El Salvador	22.3	22.3	22.3	18.9	49.7	20.9	17.6
Honduras	14.4	18.0	13.5	15.2	9.4	14.4	7.0
Nicaragua	15.6	17.3	15.1	17.4	5.2	18.2	4.3
Costa Rica	19.1	21.7	18.4	24.6	4.3	17.7	7.5
1970	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Guatemala	26.9	21.5	28.5	23.0	24.3	21.2	69.8
El Salvador	20.4	22.5	19.8	18.3	60.3	14.9	15.3
Honduras	15.3	19.4	14.2	15.8	9.0	18.1	0.1
Nicaragua	14.1	13.2	14.3	17.0	2.2	16.3	7.8
Costa Rica	23.2	23.4	23.2	25.9	4.2	29.4	7.0

Fuente: SIECA, Series estadísticas seleccionadas de Centroamérica y Panamá, Indicadores económicos, No. 12, julio de 1971.

Cuadro 4

**CENTROAMERICA: DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS,
 POR TIPO DE IMPUESTO, 1966 Y 1970**

(Porcentaje del total de cada país)

País y año	Total	Impuestos directos	Impuestos indirectos				Otros
			Total	Sobre la importación	Sobre la exportación	Sobre el consumo y la producción	
1966	100.0	20.9	79.1	35.2	7.2	28.0	8.7
Guatemala	100.0	15.1	84.9	29.4	7.9	28.2	19.4
El Salvador	100.0	20.9	79.0	29.8	16.0	26.3	6.9
Honduras	100.0	26.0	73.9	37.1	4.7	27.9	4.2
Nicaragua	100.0	23.2	76.8	39.2	2.4	32.8	2.4
Costa Rica	100.0	23.7	76.2	45.2	1.6	26.0	3.4
1970	100.0	22.1	77.9	27.4	6.2	34.0	10.3
Guatemala	100.0	17.6	82.4	23.4	5.6	26.7	26.7
El Salvador	100.0	24.4	75.6	24.6	18.3	24.9	7.8
Honduras	100.0	27.9	72.1	28.3	3.6	40.1	0.1
Nicaragua	100.0	20.8	79.2	33.1	1.0	39.4	5.7
Costa Rica	100.0	22.3	77.7	30.5	1.1	43.0	3.1

Fuente: SIECA, series estadísticas seleccionadas de Centroamérica y Panamá. Indicadores económicos, No. 12, julio de 1971.

Cuadro 5

CENTROAMERICA: PROPORCIONES DEL COMERCIO
EXTERIOR TOTAL, 1966 Y 1970

(Por ciento del total)

País	Importaciones		Exportaciones	
	1966	1970	1966	1970
Centroamérica	100.0	100.0	100.0	100.0
Guatemala	22.1	22.9	27.0	26.5
El Salvador	23.5	17.2	22.6	20.9
Honduras	15.9	17.7	17.2	15.5
Nicaragua	19.4	16.0	17.0	16.3
Costa Rica	19.0	26.2	16.2	20.8

Fuente: SIECA, Anexo Estadístico No. 113 de la Carta Informativa.

