NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Distr.
LIMITADA
E/CEPAL/CCE/L.417
24 de septiembre de 1984

C E P A L

Comisión Económica para América Latina
y el Caribe

Comité de Cooperación Económica del
Istmo Centroamericano

APUNTES SOBRE LA REVISION DE LA POLITICA ARANCELARIA Y ADUANERA EN CENTROAMERICA

(Nota de la Secretaría)

84-9-506

INDICE

PRESENTACION

Durante su última reunión, celebrada en Tegucigalpa, Honduras, el 7 de septiembre de 1984, los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana acordaron invitar a los Ministros de Hacienda o Finanzas y a los Presidentes de los Bancos Centrales de la región a una reunión conjunta para examinar y adoptar las decisiones pertinentes con relación a la revisión de la política arancelaria y aduanera. Ese encuentro se ha programado para la segunda semana de octubre del presente año.

En atención a un mandato de los Ministros de Hacienda o Finanzas de la región,[1/] y en virtud de que, en todo caso, en ocasión de la reunión aludida podría precisarse la opinión de diversas instituciones de la integración sobre esta importante actividad, la CEPAL ha elaborado la presente nota que contiene sus puntos de vista sobre el particular.

1/ Véase, Informe de la Reunión Informal de Ministros de Finanzas o de Hacienda de Centroamérica, San José, Costa Rica, 30 y 31 de julio de 1984, pág. 12.

/1. Antecedentes

1. Antecedentes

1. La política arancelaria que Centroamérica sigue actualmente se ha ido apartando cada vez más de los requerimientos del desarrollo económico de los países de la región. La extraordinaria rigidez del sistema y lo complicado del procedimiento para modificar las tarifas lo han convertido de un instrumento de promoción industrial en un freno a esa actividad. La aplicación del arancel en las aduanas es también innecesariamente compleja, ya que prevalece un sistema mixto de gravámenes específicos y ad valórem. Estas circunstancias han contribuido a la gradual erosión del valor real del impuesto ante el constante aumento de precios de los bienes importados que se observa desde 1970, y a los cambios en las modalidades internacionales de empaque y embalaje, que tienden a reducir el peso bruto de aquellos productos. Por otro lado, la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) plantea problemas de clasificación de los bienes y se aparta de las normas vigentes en la mayoría de los países.

2. Un obstáculo aún más serio lo constituye la dispersión de tarifas del sistema arancelario vigente. Ello dificulta simplificar y homogeneizar los niveles tarifarios para tipos de bienes con características similares, y no asegura ya un rango adecuado de protección por actividades productivas, ni permite adaptar la protección a los objetivos globales y cambiantes de la política económica de los países de la región. Por otra parte, no obstante que uno de los propósitos centrales de la política arancelaria de los países centroamericanos era el de integrar el arancel común frente a terceros con una zona de libre comercio entre ellos, la uniformidad que esta integración requiere se ha ido perdiendo de manera creciente. Así, se han impuesto numerosos recargos arancelarios y gravámenes a las importaciones, y las exoneraciones y variaciones en la administración del arancel en las aduanas han sido disímiles. Se suman a ello diferencias significativas entre países en los precios unitarios de importación de artículos comparables.

/3. Por otra

3. Por otra parte, la política arancelaria está indisolublemente relacionada con otras políticas económicas, y en especial con aquellas ligadas a la política cambiaria, la tributaria y la de incentivos al desarrollo industrial. En este último aspecto, numerosas empresas en la región han gozado de incentivos fiscales por períodos que rabasan con creces los contemplados originalmente, en parte porque los gobiernos se han visto obligados a prorrogar una y otra vez las exoneraciones concedidas a la importación de materias primas y bienes de capital, en tanto no se modifiquen los impuestos que gravan la importación de esos productos. En consecuencia, la modificación de la política arancelaria se ha vuelto virtualmente un prerrequisito para mantener una política más racional de incentivos fiscales que contemple, entre otros aspectos, las necesidades financieras de los gobiernos.

4. La situación comentada ha convencido a la mayoría de las autoridades del sector económico y hacendario de los cinco países de la conveniencia de revisar a fondo la política arancelaria. Tan evidente es la obsolescencia del arancel vigente en Centroamérica, que nadie objeta la necesidad de modificarlo; sólo se discuten la forma de abordar el problema y las características y el alcance que debe tener una política arancelaria apropiada a las circunstancias que vive la región. Cabe señalar que ya se han logrado importantes avances en la determinación de las bases para lograr este propósito. Con todo, existen puntos de vista contrarios que podrían dificultar la adopción de una política común, no obstante los múltiples beneficios potenciales que esa revisión entrañaría.

/2. Las bases

2. Las bases de una nueva política arancelaria y avances logrados en su discusión

5. Los avances aludidos parten de una propuesta completa elaborada por un grupo de expertos gubernamentales, apoyados por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), en el marco de la Reunión de los Coordinadores Encargados de Revisar la Política Arancelaria Centroamericana.[2/] En septiembre de 1980, ese grupo, establecido por los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, concluyó la primera etapa de sus actividades. El trabajo realizado por el grupo, que se apoya en un extenso análisis e investigaciones diversas,[3/] consiste en un proyecto de convenio que contiene propuestas generales como normas para la aplicación del arancel y criterios de valoración; un nuevo arancel, basado en la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera --con sede en Bruselas y la de mayor aceptación internacional-- adaptada a las circunstancias particulares de Centroamérica, así como una propuesta de tarifas comunes aplicables a las importaciones originarias en terceros países. El proyecto comprende además disposiciones para eliminar las exoneraciones arancelarias, define el derecho de aduana, establece un mecanismo destinado a modificar los derechos mediante ajustes de tarifas dentro de límites preestablecidos, prevé una cláusula de salvaguardia, y propone las fórmulas institucionales para tomar acuerdos y ponerlos en vigor en toda materia relacionada con la política arancelaria común.[4/]

2/ Al iniciarse esta actividad (septiembre de 1978), cada gobierno nombró un Comité Nacional Interinstitucional y un Coordinador que representara al país en un foro intergubernamental técnico al que los Ministros le asignaron un papel "prenegociador", aunque el delegado hondureño adoptó una posición de "observador" en el foro. Ese grupo había prenegociado más de 600 partidas antes de que, en una evaluación del avance de los trabajos durante el primer trimestre de 1980, los coordinadores de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica coincidieran en reducir la franja de protección escogida, lo cual motivó el retiro de Guatemala del foro.

3/ Una lista del extenso número de documentos básicos preparados por la SIECA en apoyo a la revisión de la política arancelaria centroamericana se encuentra en el anexo 3 del Segundo Proyecto del Informe Final de la Reunión de Coordinadores Encargados de Revisar la Política Arancelaria Centroamericana (SIECA/81/RCRA-XXV/D.T.1/Rev.1), Guatemala, julio de 1982.

4/ Véase, SIECA, Proyecto de Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, 31 de junio de 1981.

/6. El arancel

6. El arancel propuesto, además de recomendar la adopción de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (denominada NAUCA II en el proyecto de convenio), propuso un sistema tarifario distinto al actual, aplicable a las importaciones provenientes de terceros países. El objetivo fundamental de tal sistema es el de convertir el arancel en un instrumento de desarrollo industrial, despojándolo de otras funciones como las fiscales o la de defensa del balance de pagos. De allí que se recomendó fijar el monto de la tarifa en forma tal que brindase a la industria centroamericana un nivel de protección efectiva que le permitiese desarrollarse de manera razonable y eficiente, y se contemplase complementar la tarifa externa con otras disposiciones, como gravámenes al consumo interno, orientados al logro de otros objetivos de la política económica.[5/]

7. En el arancel se dividieron los productos entre los fabricados en la región y los que no se elaboran en ella. Para los primeros, se propusieron gravámenes escalonados a partir de niveles bajos a los insumos, hasta niveles altos a los productos terminados. A los bienes de origen externo se les aplicaría una tarifa mínima del 5% ad valórem, como consecuencia lógica de la orientación general de la propuesta en el sentido de que el arancel no debería regular el consumo de los bienes finales no producidos en la región y que se pueden importar.

8. El informe final de la Reunión de Coordinadores, apoyado por los representantes de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, recomendó que los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana organizaran los trabajos futuros, e incorporaran a Guatemala y a Honduras al proceso de negociación. Los Ministros, por su parte, acordaron realizar consultas internas respecto del proyecto de propuesta, primero en un plazo de tres meses y luego, tras dos prórrogas, hasta el 31 de diciembre de 1983, y decidieron se iniciara el proceso de negociación en enero de 1984. A la vez, aprobaron el Cuarto Protocolo al

5/ Una explicación detallada de la propuesta se encuentra en SIECA, Segundo Proyecto del Informe Final de la Reunión de Coordinadores Encargados de Revisar la Política Arancelaria Centroamericana, op.cit.

/Convenio

Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, mediante el cual extendieron la vigencia del otorgamiento de incentivos fiscales, así como la del Protocolo de San José (medidas de emergencia de defensa de la balanza de pagos) hasta diciembre de 1984. Finalmente, facultaron a cualquier Estado Miembro a poner en vigor, a partir del 1 de junio de 1984, la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera y a convertir los derechos aduaneros mixtos contenidos en el arancel vigente en gravámenes ad valórem, en forma tal que no modifiquen la incidencia arancelaria establecida.[6/]

9. En atención a los mandatos antes referidos, la SIECA elaboró un documento con recomendaciones sobre la organización, procedimientos y calendario de las negociaciones, que fue consultado con los gobiernos durante los meses de noviembre y diciembre de 1983.[7/] Ese documento ha servido de base para las actividades realizadas en la región en torno a este tema durante el presente año, en el marco del foro de los Negociadores del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. El foro ha celebrado tres períodos de sesiones a la fecha de redactarse la presente nota (22-28 de abril, 21-24 de mayo y 20-24 de agosto); el cuarto se ha convocado para la primera semana de octubre.

10. Si bien durante su primer período de sesiones los Negociadores aprobaron una serie de bases, lineamientos y criterios que reflejaban, en esencia, la propuesta original elaborada por los Coordinadores,[8/] en el curso de las deliberaciones se le han introducido algunas modificaciones importantes. Entre ellas destacan las siguientes: a) establecer en principio una franja de protección efectiva para los bienes

6/ Véase, SIECA, Informe de la Vigesimoctava Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, Tegucigalpa, Honduras, 3 de septiembre de 1983. El Gobierno de Costa Rica sometió legislación sobre estos aspectos a la consideración de su Poder Legislativo.

7/ Véase, SIECA, Proyecto de organización, procedimientos y calendario para llevar a cabo la negociación del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (SIECA/FIA/4/83), Guatemala noviembre de 1983.

8/ Véase, SIECA, Acta del Primer Período de Sesiones de los Negociadores del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, Guatemala, abril de 1984, especialmente "Adopción de las Bases, Lineamientos y Criterios para la Negociación del Nuevo Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano", Acuerdo No. 2 (NAR-I).

/finales

finales que se producen en Centroamérica entre niveles de 50 y 125 puntos, e incluso exceder este último nivel hasta un límite de 150 puntos en caso de cumplirse determinados criterios (la franja de protección efectiva en las estimaciones de las Reuniones de Coordinadores se fijó en 35 a 100 puntos); b) para los bienes que no se produzcan en la región se estableció una tarifa generalizada del 5%, así como una del 10% para los insumos de uso no generalizado que se utilicen en la fabricación de bienes no esenciales, y tarifas superiores al 10%, "de significado fiscal y de defensa de la balanza de pagos", para bienes finales no esenciales (en la propuesta original, todos los bienes no producidos en la región se gravaban con una tarifa nominal del 5%).

11. Por último, durante su reunión celebrada en Tegucigalpa el 7 de septiembre, los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana revisaron someramente las decisiones tomadas hasta entonces por los Negociadores y acordaron, en principio, y entre otras decisiones, que la franja de protección efectiva para los bienes finales producidos en Centroamérica fuese de 50 a 150 puntos; que se estableciera un límite máximo nominal del arancel de importación equivalente al 90%; que la protección se redujera gradualmente durante un período de 4 años hasta llegar a un límite máximo nominal del 50%, y que se tomaran en cuenta las necesidades fiscales al establecer las tarifas para los bienes finales no producidos en Centroamérica. También se acordó invitar a los Ministros de Hacienda o Finanzas y a los Presidentes de los Bancos Centrales, a efecto de realizar una reunión conjunta para examinar y adoptar las decisiones pertinentes con relación a la nueva política arancelaria. Esa reunión habrá de realizarse los días 12 y 13 de octubre próximo.

/3. Los beneficios

3. Los beneficios potenciales de la revisión arancelaria y áreas temáticas controvertibles

12. Revisar la política arancelaria y aduanera centroamericana es a todas luces conveniente. Aunque el principal beneficio de esa revisión consistiría en disponer de un instrumental moderno, flexible y adecuado a las circunstancias para fomentar el desarrollo industrial y el intercambio comercial recíproco en Centroamérica, éste desempeñaría también un papel importante en las negociaciones que Centroamérica como bloque realice con el resto del mundo, y constituiría un elemento en el instrumental más amplio de que disponen los gobiernos para manejar las finanzas públicas y la política de balanza de pagos. Tan solo la modernización del arancel --sin variar las tarifas nominales vigentes-- ya depararía importantes ventajas, al perfeccionar el sistema de clasificación de mercancías, facilitar las negociaciones comerciales con terceros países, garantizar una mayor uniformidad en la aplicación de la nomenclatura, relacionar la tributación con el precio internacional de los bienes y uniformar la base imponible de los derechos aduaneros a nivel nacional y regional. La modificación de tarifas evitaría la dispersión estableciendo una estructura tarifaria más acorde con los objetivos de la política económica de los países, e introduciría mayor coherencia entre la política arancelaria y aduanera y los demás instrumentos de la política económica. Por último, la posibilidad de modificar esas tarifas dentro de rangos preestablecidos daría a la política arancelaria una flexibilidad de la cual carece actualmente.

13. Cualquier modificación a la política arancelaria y aduanera, cabe insistir, deberá hacerse en forma conjunta. El establecimiento del arancel común fue uno de los más importantes logros del Mercado Común Centroamericano y contribuyó poderosamente al proceso dinámico de industrialización de los dos últimos decenios. La posible renuencia de algunos gobiernos a concertar compromisos que renueven los instrumentos conjuntos de acción plantea el riesgo de que decisiones unilaterales, lejos de unir a los países, se conviertan en obstáculo a la cooperación intrarregional. El uso de tarifas, nomenclaturas y

/procedimientos

procedimientos disímiles rompería con la necesaria uniformidad de condiciones en el mercado regional y podría dificultar --quizás irremisiblemente-- la reconstrucción posterior de una tarifa uniforme común.

14. No obstante las ventajas de revisar la política arancelaria y aduanera --y los riesgos de no hacerlo--, no se puede desconocer que el tema es controvertible. Ello se puso en evidencia durante los trabajos originales del grupo de Coordinadores, cuando Guatemala optó por retirarse del mismo por desacuerdos en torno a la franja de protección, y se refleja en la actualidad en inquietudes expresadas por diversas autoridades gubernamentales. Por ejemplo, los días 30 y 31 de julio de 1984, los Ministros de Hacienda o Finanzas de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua celebraron una reunión informal y, entre otros asuntos, expresaron su preocupación por los efectos que un nuevo régimen arancelario podría tener sobre las finanzas públicas.[9/] Los Negociadores tomaron nota de dicha preocupación durante su tercer período de sesiones.[10/]

15. En ese mismo período de sesiones, el Ministro de Comercio Exterior de Nicaragua, al declarar formalmente inaugurada la reunión, apeló a los Negociadores para que, en el curso de sus deliberaciones, se guiaran por el "realismo y pragmatismo", y que tuvieran en cuenta los problemas fiscales y de balanza de pagos por los que todos los países atravesaban.[11/] Por otro lado, varios Negociadores expresaron preocupaciones similares, y el de Guatemala incluso solicitó que se convocara a una reunión tripartita (Ministros Responsables de la Integración, Ministros de Finanzas o Hacienda y Presidentes de Bancos Centrales) para que "...emanaran de dicha reunión directrices para reorientar y ajustar, en su caso, los principios del Régimen en cuestión con el propósito de evitar los efectos negativos que podrían derivarse de su aplicación".[12/] No se aprobó esa propuesta en aquella ocasión

9/ Véase, Informe de la Reunión Informal de Ministros de Finanzas o de Hacienda de Centroamérica, op.cit.

10/ Véase, SIECA, "Acta del Tercer Período de Sesiones de los Negociadores del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano", Acuerdo No. 5 (NAR-III), Managua, 20-24 de agosto de 1984.

11/ Ibid., pág. 4.

12/ Ibid., pág. 14.

/por considerar

por considerar otros Negociadores que los puntos de vista de los Ministros de Hacienda y los Presidentes de los Bancos Centrales se estaban tomando en cuenta "a través de los mecanismos de coordinación interna que existen en sus respectivos países".

16. Las preocupaciones vertidas reflejan, a su vez, el papel destacado que el régimen arancelario juega en la política económica de los gobiernos centroamericanos. Modificaciones en ese instrumento afectan variables vitales para el desarrollo económico, incluyendo el volumen y la estructura de las importaciones, el nivel de los ingresos tributarios, la estructura de precios internos y los niveles de actividad económica --especialmente la industrial-- y de empleo, así como el comercio intra y extrarregional. No debe sorprender, entonces, que algunas autoridades gubernamentales y agentes privados, al menos en algunos países, muestren cierta resistencia a modificar un instrumento tan importante sin contar con estimaciones precisas sobre las consecuencias previsibles de determinado cambio.

17. Lo que dificulta aún más llegar a un consenso en torno a una política arancelaria y aduanera común es la divergencia de puntos de vista y de intereses que existen en el ámbito nacional, y entre cada uno de los cinco países. Lógicamente, en cada país hay grupos de presión en favor de reducir los gravámenes a la importación a su mínima expresión, y otros que postulan la necesidad de proteger a ultranza a la industria nacional contra la competencia de artículos foráneos. Esos diferentes puntos de vista frecuentemente manifiestan, con matices, los distintos actores de cada Administración Pública. Al parecer, la labor de conciliar estas opiniones divergentes y conjugarlas en una "posición nacional" no ha concluido en todos los países.

18. Las diferencias de puntos de vista entre los países de la región en torno a este tema podrían resultar aún mayores que las divergencias a nivel nacional; no sólo debido a la manera en que se ponderen internamente las demandas de distintos grupos para llegar a conformar su "posición nacional", sino porque existen importantes diferencias respecto del grado de incidencia de la política arancelaria en la política económica global de un país a otro. Por ejemplo, los gravámenes a la

/importación

importación únicamente aportan entre el 7% y el 9% de los ingresos tributarios totales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, pero en Honduras ese coeficiente asciende a más de 25%. (Véase el cuadro anexo.)

19. En cambio, el coeficiente de importación de Guatemala es inferior al 20%, mientras los de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua superan al 35%. De ahí que el posible efecto de contención de las importaciones de determinada modificación arancelaria tendría una incidencia disímil en Guatemala, en contraste con la de los otros países mencionados.

20. Por otro lado, existen importantes diferencias entre países en cuanto a su grado de tolerancia para adoptar modificaciones al régimen arancelario en el marco de su política económica global. En los países con tipo de cambio sobrevaluado, el arancel desempeña un papel obviamente más destacado como instrumento de contención de importaciones que donde las monedas están subvaluadas. En el mismo orden de ideas, desde el punto de vista fiscal resulta más fácil aceptar reducciones en los gravámenes a la importación en países que ya disponen de legislación sobre gravámenes selectivos al consumo --una fuente alternativa de ingresos-- que para aquéllos donde esa legislación no existe. Por su parte, las autoridades hondureñas analizarán su posición frente al arancel común en el contexto más amplio de alcance y las características que se le darán a su gradual retorno a los compromisos multilaterales asociados con el Mercado Común Centroamericano.

21. La dificultad de lograr un consenso podría acrecentarse al introducir al debate consideraciones de tipo conceptual o ideológico, reflejadas en el debate entre aquellos que postulan estrategias de desarrollo "hacia afuera" y "eficientistas", y aquellos que postulan estrategias "hacia adentro" apoyadas en la sustitución de importaciones. Ese debate comprende no sólo a diversos actores nacionales y regionales, sino también a importantes organismos internacionales --de carácter multilateral y bilateral-- que han esgrimido argumentos --y, en ocasión, presiones-- a favor de menores niveles de protección, en aras

/Cuadro

Cuadro

CENTROAMERICA: IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS GRAVAMENES A LA IMPORTACION, 1981-1983

(Valores en millones de pesos centroamericanos)

	Costa Rica			El Salvador			Guatemala			Honduras			Nicaragua		
	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983	1981	1982	1983
1. Valor importaciones	1 302	956	1 064	1 163	1 062	1 072	2 032	1 634	1 299	1 061	823	802	1 036	829	875
2. Ingresos tributarios totales	318	314	407	333	328	353	592	544	485	330	328	319	399	403	471
3. Gravámenes a la importación	38	23	32	32	27	27	94	66	55	94	82	89	59	47	37
4. Relación 3/1	2.9	2.4	4.0	2.8	1.6	2.5	4.6	4.0	4.2	8.9	10.0	11.1	5.7	5.7	4.2
5. Relación 3/2	11.9	7.3	8.8	9.6	8.2	7.6	15.9	12.1	11.3	28.5	25.0	27.9	14.8	11.7	7.9
6. Coeficiente de importación (M/P IB)	49.7	39.4	35.3	35.8	33.6	32.8	25.8	21.5	16.8	42.1	31.9	30.4	47.9	40.6	42.8
7. Coeficiente de tributación (2/P IB)	11.8	12.9	16.2	11.3	10.7	11.7	7.5	7.2	6.3	13.2	12.8	12.0	18.5	19.7	23.0
8. Grado de industrialización	18.2	17.1	16.6	15.6	15.3	14.6	15.0	14.7	14.8	15.9	15.8	15.9	20.0	19.9	19.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/de una mayor

de una mayor eficiencia para que los productos centroamericanos mejorasen su capacidad competitiva en mercados internacionales.

22. Una dificultad de otra categoría se relaciona con el proceso que entraña convertir una nomenclatura a otra, variar procedimientos aduaneros y de valorización, y adiestrar al personal aduanero en la aplicación de la nueva política arancelaria. Si bien las instituciones de la integración centroamericana y los gobiernos han llevado a cabo programas de capacitación sobre la materia desde 1978, algunos países aún no se han preparado lo suficiente para aplicar nuevos acuerdos en forma inmediata. Esta dificultad es superable, pero entraña un período de adaptación y preparación que es preciso tomar en cuenta.

23. Conscientes de las dificultades que se vienen comentando, los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana trataron de crear los mecanismos para cinciliar puntos de vista, primero en el ámbito nacional, y luego en la esfera regional. Así, en la mayoría de los países se han integrado foros para realizar consultas internas y fijar una "posición nacional", los cuales han avanzado a ritmo disímil. Por otra parte, el mecanismo acordado para lograr el consenso regional consiste precisamente en el foro de Negociadores del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano. El hecho de que no todos los países hayan logrado un consenso definitivo a nivel nacional sobre este tema imprime cierta fragilidad a las decisiones de los Negociadores.

/4. Hacia una

4. Hacia una convergencia de puntos de vista

24. Entre los escollos mencionados para lograr consenso en torno a una política arancelaria y aduanera común, sobresalen tres: el primero, se relaciona con el grado de apertura de las economías, el segundo, con el impacto fiscal de cualquier modificación de los gravámenes a la importación y, el tercero, con los efectos del cambio en la estructura del arancel en el comercio intrarregional y en la actividad económica de cada país. En ese sentido, las propias circunstancias de la coyuntura reciente han dado lugar a una gradual convergencia de posiciones entre los distintos gobiernos de la región, ante los graves problemas que vienen enfrentando, tanto en sus respectivos sectores externos como en las finanzas públicas.

25. En efecto, estas economías experimentan, con diferencias de grado, una aguda escasez de divisas que se ha traducido, entre otros fenómenos, en restricciones de la demanda global, una brusca caída en el volumen de importaciones y una severa contracción en el gasto público. Asimismo, existe una amplia capacidad ociosa en la industria centroamericana como resultado de la contracción de la demanda global, a la cual se suman la escasez de divisas para importar materias primas y las estrecheces financieras que han limitado al comercio intracentroamericano en años recientes.[13/] Ante esta situación, las tesis "aperturistas" han perdido viabilidad, al menos en el corto plazo, sobre todo si se toma en cuenta que para adaptar la industria centroamericana de manera que puedan competir con éxito en el mercado internacional, se requieren tiempo y la aplicación gradual de políticas.

26. Las cambiantes y adversas circunstancias explican, sin duda, la manera en que los países han ido reaccionando frente al primer aspecto controvertible relacionado con la apertura de las economías. Cabe recordar que el acuerdo original de los Ministros de Economía (XVI reunión ordinaria, julio de 1976), ratificado en la III reunión extraordinaria de

13/ Véase, entre otros, CEPAL, La crisis en Centroamérica: Orígenes, alcances y consecuencias (E/CEPAL/MEX/1983/R.3/Rev.1), mayo de 1983.

/septiembre

septiembre de 1978, consistió en establecer una franja de protección efectiva de 50 a 150 puntos. Sin embargo, durante el primer trimestre de 1980 las autoridades de los gobiernos de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica recomendaron reducir esa franja de 35 a 100 puntos.[14/] Como ya quedó señalado, en reuniones recientes se procedió a restablecer la idea original. De esta manera los Negociadores volvieron a recomendar, en agosto de 1984, una franja de protección de 50 a 125 o más puntos ante el imperativo de defender la capacidad industrial ya instalada. Posteriormente los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana acordaron, en principio, que se aplicase una franja de 50 a 150 puntos con una tarifa máxima nominal de 90%.[15/]

27. Lo comentado en los párrafos precedentes sugiere que se está encontrando un punto de consenso en torno al marco conceptual de la política arancelaria, en el sentido de que se persigue un arancel moderadamente proteccionista, a manera de defender la capacidad industrial instalada en la región, sin desalentar el objetivo de la eficiencia y estimulando a la vez la integración horizontal al ofrecer mayores niveles de protección efectiva que los pasados para una amplia gama de materias primas elaboradas en la región. Esta posición pareciera colocarse en un justo medio entre las posiciones extremas descritas en párrafos anteriores, y significa un punto de partida adecuado que se podría ir modificando conforme las circunstancias lo demandasen, mediante la aplicación del mecanismo para modificar los derechos dentro de límites preestablecidos conocido como "flexibilizante".

28. En cuanto a los efectos de la revisión arancelaria y aduanera sobre los ingresos fiscales, las decisiones recientes tanto de los Negociadores como de los Ministros Responsables de la Integración, toman en cuenta los riesgos de desligar el arancel, de manera abrupta, de su función fiscal.

14/ Véase, SIECA, Informe de la XXIII Reunión de Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana, Managua, julio de 1980.

15/ Véanse los párrafos 10 y 11 de la presente nota.

/Si bien

Si bien hace falta estimar para cada país los efectos precisos de cualquier modificación arancelaria sobre los ingresos tributarios, las bases de la propuesta que empiezan a surgir a partir del tercer período de sesiones de los Negociadores contienen un conjunto de ingredientes que sugieren, prima facie, que los intereses del fisco serán protegidos. Entre ellos se encuentran la decisión de elevar la franja de protección efectiva, y sobre todo la de eliminar las exoneraciones sobre la importación de la mayoría de las materias primas y bienes de capital, así como sobre el impuesto que grava la renta; la decisión de gravar con "tarifas superiores al 10%, de significado fiscal y de defensa de la balanza de pagos" a los bienes finales no esenciales que no se producen en Centroamérica; y la modernización del arancel --especialmente la mejor clasificación que ofrece la nueva nomenclatura y el establecimiento de una base ad valórem-- que debería tener un efecto neto positivo sobre los niveles de recaudación. Nuevamente, parece privar en esta materia el "realismo y pragmatismo" que invocó el Ministerio de Comercio Exterior de Nicaragua al inaugurar el tercer período de sesiones de los Negociadores.

29. En todo caso, tanto la incidencia nominal y efectiva de determinada revisión arancelaria --a manera de comparar la situación vigente con la propuesta-- como el efecto de dicha revisión sobre el balance de pagos y la recaudación fiscal y el comercio intrarregional, son datos cuantificables, dentro de un rango de error razonable. Sin duda habrá que incorporar al proceso de negociación en curso un acuerdo sobre la metodología a emplear --en cada país y para la región en su conjunto-- en la medición de los efectos probables de la revisión del arancel sobre las principales variables económicas mencionadas.[16/] Para el efecto, podrían resultar útiles los ensayos que Costa Rica ha realizado a nivel nacional, así como otros trabajos que se han desarrollado en las instituciones de la integración centroamericana. Se estima que estos elementos de juicio

16/ No se dispone al momento de una estimación persuasiva en este sentido. Si bien en 1981 un consultor de la SIECA se abocó al problema su trabajo tiene importantes lagunas. Véase, Isaac Pérez G., Estudio del impacto fiscal y de la balanza de pagos de la nueva tarifa arancelaria centroamericana (RLA/79/003), Guatemala, mayo de 1981.

/son indispensables

son indispensables para que los gobiernos adopten decisiones definitivas sobre un tema de tanta trascendencia para la política económica nacional y regional.

30. Ahora bien, el calendario de negociaciones aprobado por los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana en noviembre de 1983 se encuentra desfasado. Las dudas que algunos gobiernos han expresado recientemente en torno a la negociación, y a la necesidad de dar a éstas una respuesta satisfactoria, podría retrasar aún más ese calendario. Aún de llegarse a acuerdos expeditos, la conversión de una nomenclatura arancelaria a otra y la aplicación de nuevos procedimientos de valoración y estimación de los derechos de importación precisará de un período de ajuste y adaptación de cuando menos algunos meses. Si bien los Ministros Responsables de la Integración no han establecido plazos perentorios para que la negociación culmine, el calendario para que ésta se lleve a cabo, aprobado por los gobiernos, coincide con la expiración del Cuarto Protocolo al Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial (31 de diciembre de 1984), en el entendido de que únicamente será viable reducir o suspender las exoneraciones de los derechos de importación sobre la mayoría de las materias primas al modificarse la estructura tarifaria sobre dichos bienes.

31. Así, aun cuando algunos gobiernos han manifestado interés en poner en vigor en breve plazo una nueva política arancelaria y aduanera, ésta podría verse frustrada debido a la amplitud del temario que los Negociadores tienen aún por delante en el cual habría que agregar los estudios técnicos a que se alude en párrafos anteriores, así como la organización de grupos de expertos dentro de la SIECA y el ICAP, con el fin de que brinden asistencia a los países para la puesta en vigencia de los nuevos acuerdos y para que prosigan los programas de capacitación de mayor aliento iniciados en años pretéritos.

32. Llevar a cabo todas estas actividades dentro del calendario previa y tácitamente acordado al haberse extendido la concesión de los incentivos fiscales hasta el 31 de diciembre de 1984, admite varias alternativas. La primera consistiría en tratar de cumplir ese calendario. Como ya quedó

/señalado

señalado, esta opción no parece viable, sobre todo si se toma en cuenta el período que en cada uno de los países requiere la ratificación de cualquier acuerdo antes de su entrada en vigencia.

33. La segunda consistiría en prorrogar nuevamente las exoneraciones otorgadas por el Convenio antes referido, y fijar una nueva meta para que las negociaciones culminen, por ejemplo, el 30 de junio de 1985. Esta alternativa corre el riesgo, sin embargo, de contribuir a una gradual pérdida de credibilidad en el proceso de negociación, puesto que no ofrece la seguridad de que con esa extensión de seis meses puedan concluirse las tareas relacionadas con la negociación, en cuyo caso los gobiernos tendrían que acudir nuevamente a otra prórroga.

34. La tercera alternativa consistiría en suscribir, antes de finalizar el presente año, un nuevo convenio que contenga las normas para la aplicación del arancel y los criterios de valoración, así como la nueva nomenclatura y los criterios de transposición; las disposiciones para eliminar las exoneraciones arancelarias, el mecanismo para modificar los derechos mediante ajustes de tarifas dentro de límites preestablecidos, la cláusula de salvaguardia, la transformación de la base impositiva en ad volórem, incluyendo la elección del período base y, el procedimiento para poner en vigor las nuevas tarifas comunes dentro de un plazo preestablecido. Ello daría categoría de compromiso formal a un proceso de revisión arancelaria, y permitiría poner en vigencia el nuevo arancel completo de una sola vez, o de manera progresiva, según lo decidieran los gobiernos. Esta tercera alternativa se analiza con profundidad en las páginas siguientes.

/5. Bases

5. Bases para un compromiso de revisión de la política arancelaria y aduanera

35. Como se indicó, los acuerdos a que llegaron en principio los Ministerios Responsables de la Integración Económica Centroamericana en su reunión del 7 de septiembre --que no hacen más que complementar y ratificar las decisiones adoptadas por los Negociadores en su tercer período de sesiones--, marcan un importante avance hacia el logro de un consenso en torno a dos de los aspectos potencialmente más controvertibles de la revisión de la política arancelaria y aduanera común. Asimismo, la propia existencia del foro de Negociadores significa que ya se cuenta con un mecanismo idóneo para continuar impulsando la revisión del arancel hasta que se logre su instrumentación.

36. Con todo, también se señaló que es poco probable que los Negociadores puedan concluir su tarea en una fecha predeterminada, no sólo por la amplitud del temario que queda por cubrir, sino porque la naturaleza misma del tema es de tal complejidad que seguramente irán surgiendo nuevos campos susceptibles de negociación como producto de la propia dinámica de la revisión tarifaria. Ello es la consecuencia de la pretensión de abordar, de una sola vez, todos y cada uno de los aspectos relacionados con la revisión arancelaria y aduanera centroamericana.

37. Para no atrasar más la concertación de compromisos formales en materia arancelaria y aduanera antes de finalizar el presente año, se podría considerar un cambio conceptual en las tareas encomendadas al grupo de Negociadores. Este consistiría precisamente en acordar, desde ahora, un conjunto mínimo de compromisos que aseguren la puesta en vigor y el desarrollo permanente de una política arancelaria y aduanera común, acorde con los objetivos más amplios de la política económica de los cinco países. Si bien ese conjunto mínimo de compromisos de ninguna manera impediría la adopción inmediata del universo de compromisos que entraña la propuesta que el foro de los Negociadores debate en la actualidad, tampoco esto último es prerrequisito para realizar avances en la materia.

38. Lo que se tiene en mente es elaborar un proyecto de convenio básico, quizás más breve y sencillo que el que forma parte de la propuesta original. Ese convenio podría consistir en la norma jerárquicamente superior de la revisión arancelaria y aduanera, y por ello habría de cumplir con las

/formalidades

formalidades a las que se encuentra sometida la ratificación de tratados internacionales. Sin embargo, las decisiones posteriores derivadas de ese convenio no tendrían porqué satisfacer las mismas formalidades. Ello permitiría el manejo flexible y expedito de la política arancelaria y su adaptación a las cambiantes circunstancias que probablemente habrá de enfrentar la región. Así, habría el reconocimiento implícito de que la política arancelaria y aduanera debe ser una actividad permanente y vital del proceso centroamericano de integración.

39. El convenio establecería compromisos concretos en los temas enunciados en el párrafo 34 anterior. Debería fijar los objetivos que se persiguen; las reglas necesarias para adoptar decisiones y las modalidades de aplicación; los mecanismos para la puesta en vigor de dichas reglas, y la manera de financiar las tareas que la política arancelaria y aduanera suponen. Asimismo, el convenio incluiría un anexo con las tarifas de todas las partidas arancelarias renegociadas antes del fin del año y, en su caso, --nada impide que sea la totalidad del arancel--, los compromisos en cuanto a la renegociación de las tarifas pendientes.

40. El propósito fundamental de avanzar simultáneamente en el estudio y la negociación de un nuevo proyecto de convenio y en la revisión de tarifas es el de mantener la unidad en el manejo de la política arancelaria y aduanera. De lograrse un consenso en torno al procedimiento para la revisión permanente de la política tarifaria y convenirse un conjunto mínimo de compromisos, cabría suponer que se encontrarán fórmulas en el marco de esos compromisos para también alcanzar consenso sobre el resto de los componentes de dicha política. En ese sentido, la pronta suscripción de un convenio formal no sólo ofrecería el marco general, donde se desenvolvería la aplicación permanente de la política arancelaria y aduanera común, sino que ese mismo hecho actuaría como factor catalítico para aglutinar a los gobiernos alrededor de un tema vital en la marcha del proceso de integración, relevante, a su vez, al desarrollo económico de los cinco países de la región.

/6. Conclusión

6. Conclusión

41. En síntesis, la revisión de la política arancelaria y aduanera en Centroamérica se justifica desde todo punto de vista. Como instrumento de política económica, el arancel vigente es demasiado rígido y obsoleto. La revisión en curso lo convertiría en un instrumento de estímulo al desarrollo industrial y coadyuvaría positivamente a reactivar el comercio intrarregional. Como tema, la revisión arancelaria ofrece la posibilidad de aglutinar a los países en torno a acciones comunes relevantes para la cooperación recíproca y el desarrollo de cada una de sus economías.

42. Los principios de acuerdo a que los Ministros Responsables de la Integración Económica Centroamericana y los Negociadores del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano han llegado últimamente, parecen constituir una base adecuada para alcanzar el consenso necesario. Entre esos acuerdos destacan la fijación de una franja de protección efectiva de 50 a 150 puntos para los bienes finales que se producen en Centroamérica, combinada con una tarifa nominal máxima del 90%, así como la fijación de tarifas de significado fiscal y de contención de importaciones sobre los bienes finales que no se producen en Centroamérica. En cuanto a la idea de aplicar reducciones graduales durante un período de cuatro años, hasta llegar a una tarifa nominal del 50%, cabe señalar que el mismo propósito se puede lograr de manera más flexible y acomodada a las circunstancias mediante la aplicación del mecanismo de modificación de tarifas que formaría parte esencial de la modernización del arancel común.

43. El foro de los Negociadores ha demostrado ser un punto de consulta y negociación adecuado y deberá continuar sus tareas sin dilación. Sin embargo, sería conveniente tomar las previsiones del caso para que la suscripción de compromisos formales no se subordine a que los Negociadores lleguen a acuerdos finales en todos y cada uno de los temas que forman parte del amplio universo de decisiones que habrán de tomarse. Más bien, convendría concebir la política arancelaria y aduanera como un tema permanente de la integración económica centroamericana, que precisa de un conjunto mínimo de acuerdos formales como punto de partida, sobre el cual se iría construyendo el resto de las decisiones que se precisen conforme evolucionan las circunstancias económicas.

/44. En ese

44. En ese sentido, los Negociadores deberían emprender al menos tres tareas simultáneas durante los próximos meses. La primera, que ya se inició, consiste en revisar las tarifas de las casi 2 000 partidas que formarán parte de la nueva nomenclatura arancelaria, con base en la franja de protección ya acordada en principio. La segunda consiste en aprobar la metodología que le permitiría a cada país medir la incidencia de las decisiones a tomar en materia tarifaria sobre los niveles de protección efectiva, el balance de pagos, la recaudación de ingresos fiscales, la estructura de precios internos y el comercio regional. La tercera consistiría en negociar un convenio básico, susceptible de suscribirse antes de finalizar el presente año, que fijaría los compromisos esenciales que regularían la política arancelaria y aduanera en el futuro. En estas tres tareas, los Negociadores debieran recibir el apoyo técnico de las instituciones regionales que consideren idóneas, y en especial de su Secretaría Permanente.

45. Asimismo, a fin de que las decisiones que se tomen en los foros intergubernamentales se apliquen oportunamente, resulta indispensable instalar un cuadro de especialistas en la SIECA que brinden colaboración a los gobiernos en la compleja tarea de adaptar el arancel vigente al nuevo. En la medida que esa tarea involucre programas de capacitación, convendría incorporar a ella al Instituto Centroamericano de Administración Pública.

46. Al convenio básico a que alude el párrafo 44 anterior se le podrían imprimir las siguientes características: primero, contener la definición de los compromisos en materia arancelaria y aduanera de manera genérica; segundo, establecer los procedimientos para la adopción de las decisiones derivadas y complementarias que se precisan para poner en práctica dichos compromisos genéricos; tercero, señalar las formalidades para que las normas derivadas y complementarias resulten directamente aplicables en el territorio de los Estados Miembros, sin que satisfagan las mismas formalidades que demanda poner en vigencia el compromiso básico plasmado en un tratado internacional; cuarto, establecer las instituciones intergubernamentales para llevar a cabo los compromisos alcanzados; y, por último, debieran proveerse los medios para financiar el funcionamiento del esquema institucional responsable de hacer funcionar el régimen arancelario y aduanero.