

Cuarta Reunión
San Salvador, El Salvador, 23 de septiembre de 1957.

Informe del Relator del Grupo de Trabajo II

PROCEDIMIENTOS PARA LA EQUIPARACION ARANCELARIA CENTROAMERICANA.

De acuerdo con lo resuelto en la primera sesión plenaria se constituyó un grupo de trabajo, presidido por el Jefe de la Delegación de Costa Rica, señor Porfirio Morera y siendo relator el Jefe de la Delegación de Honduras, señor Guillermo Bueso, con objeto de considerar las partes del temario relativas a los procedimientos para la nivelación arancelaria centroamericana, o sea fundamentalmente el punto 4-ii del temario. El grupo de trabajo sesionó seis veces entre el 24 y el 26 de septiembre de 1957. Asistieron representantes de todas las delegaciones, así como un observador de Panamá.

Para ordenar la discusión se acordó dividir la materia objeto de este grupo en los siguientes puntos:

- A. Procedimientos para la equiparación de gravámenes aduaneros en Centroamérica.
 - a) Alcance de la equiparación (conveniencia o no de excluir en una primera etapa los impuestos internos al consumo, salvo aquéllos que inciden exclusivamente sobre artículos no producidos en el país)
 - b) Determinación del procedimiento de equiparación más apropiado al caso centroamericano.
 - i) Equiparación impuesto por impuesto o creación de un aforo común en que se hubieren incluido todos los impuestos a la importación.
 - ii) Equiparación por medio de un gravamen total uniforme y evolución de este sistema hasta llegar a un aforo común.

/c) Determinación

- c) Determinación de la forma en que debe aplicarse el impuesto uniforme centroamericano.
 - i) Derechos arancelarios específicos.
 - ii) Derechos arancelarios ad valorem
 - iii) Derechos arancelarios mixtos y distribución de los mismos entre específicos y ad-valorem.
 - d) Criterios que pueden regir para la adopción de niveles apropiados a los que podría realizarse la equiparación de los impuestos a la importación.
 - e) Consideración de los problemas que para la equiparación de los impuestos a la importación presentan los derechos consolidados y el caso particular de Nicaragua como parte contratante del GATT.
- B. Mantenimiento de la equiparación una vez acordada por los gobiernos centroamericanos.
- a) Discusión acerca de los organismos que requeriría el mercado común centroamericano.
 - b) Consideración de problemas institucionales relacionados con la equiparación.
- C. Repercusiones fiscales de la equiparación y del libre comercio intercentroamericano.

Cada uno de los puntos anteriores fué discutido detalladamente, habiéndose escuchado la experiencia y los puntos de vista de cada una de las delegaciones. Por parte de la Secretaría, el experto de la Administración de Asistencia Técnica, autor del Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/34/AAA/LAT/13, Dr. Carlos D'Ascoli hizo exposiciones pormenorizadas que contribuyeron en forma valiosa al esclarecimiento de los problemas planteados.

1. Alcance de la equiparación.

Sobre esta materia el problema planteado fue el de si la equiparación deberá incluir solamente los impuestos aduaneros propiamente dichos (incluidos los recargos y los derechos consulares cuando los hubiere), o debe extenderse además a ciertos impuestos internos a la producción o al consumo, particularmente a aquellos que gravan exclusivamente artículos no producidos en el país y que equivalen de hecho, aunque no en la forma, a impuestos a la importación. Se tuvo en cuenta que el problema de la equiparación de impuestos internos, a la producción o al consumo, ha sido objeto de considerable atención en la formación de uniones aduaneras europeas y en otros proyectos, aun cuando, por sus complicaciones, dicha equiparación se ha aplazado para etapas posteriores. Se reconoció desde luego que son muchos los factores generales de costos que convendría igualar entre los países que forman una unión aduanera, tales como las contribuciones al seguro social, a la legislación obrera y sobre salarios, los costos de la energía, los beneficios y exenciones derivadas de las leyes de fomento industrial, las condiciones del crédito, etc.; pero que en la presente etapa de las discusiones y en relación al encargo expreso que se hizo al Subcomité, no correspondía tratar estos otros asuntos sino limitarse a la evaluación de los impuestos, a la importación, y, por extensión, otros impuestos que podrían considerarse asimilables al impuesto a la importación. Se llegó a la conclusión de que el Subcomité, en sesión plenaria, podría proponer al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano el futuro estudio del problema de carácter general. Escuchados los puntos de vista de las delegaciones y después de conocerse diversos ejemplos concretos, el grupo de trabajo llegó a las siguientes conclusiones:

/a) Es necesario

- a) Es necesario que se haga un estudio detenido de los impuestos internos a la producción y al consumo, para determinar su naturaleza, su importancia relativa y su incidencia, así como el grado en que puedan constituir factores de discrepancia de costos entre los países y puedan originar movimientos comerciales desleales o ilícitos.
- b) No obstante que el proyecto de tratado multilateral, en su Artículo IV, no impone la obligación de equiparar los impuestos internos a la producción, al consumo, o a las ventas se admite la conveniencia de llegar a dicha equiparación, en particular respecto a aquellos que sean importantes en su monto relativo y constituyan factores significativos de discrepancia.
- c) En consecuencia, la equiparación de dichos impuestos internos debe dejarse para una etapa posterior y deberá ser objeto permanente de consideración en el seno de la Comisión Centroamericana de Comercio cuando ésta se cree al ponerse en vigor el tratado multilateral;
- d) Es igualmente conveniente estudiar el caso particular creado por los impuestos internos que sean de carácter municipal y aplicables a productos determinados, en vista de que la equiparación probablemente no podría realizarse respecto a dicha clase de impuestos.

2. Determinación del procedimiento de equiparación más apropiado al caso centroamericano

Con base en la documentación presentada se consideraron tres procedimientos de equiparación, a saber: a) equiparación impuesto por impuesto; b) equiparación a través de un aforo único y c) equiparación por medio de un gravamen to

/tal uniforme

tal uniforme. El primero implicaría la igualación en los cinco países de cada uno de los diversos impuestos que gravan la importación de un producto; el segundo significaría la consolidación previa de los diversos gravámenes aduaneros de un país en un aforo único y su igualación en los cinco países; y el tercero significaría la adopción por convenio de un gravamen ad valorem uniforme al cual se ajustarían los cinco países mediante los diversos impuestos nacionales a la importación que estén en vigor, no importa cuáles fueren.

Se llegó a la conclusión, particularmente teniendo en cuenta que la tendencia en Centroamérica es hacia la consolidación de todos los impuestos de importación, inclusive los derechos consulares, en un aforo único, que el segundo de los procedimientos mencionados sería el que debe recomendarse.

3. Forma de aplicación del impuesto uniforme centroamericano

Se discutió detenidamente la conveniencia de que el aforo uniforme centroamericano adopte, sobre base uniforme, la forma, ya sea de un derecho específico por unidad física del producto, un derecho exclusivamente ad valorem o un derecho mixto, o sea en parte específico y en parte ad-valorem. Al examinar este problema se tuvo en cuenta muy especialmente la forma en que afecta la equiparación de los impuestos entre los cinco países, y se tuvo presente además el problema general de cuál es el sistema más conveniente para un país centroamericano, dada la experiencia en materia aduanera, el interés fiscal y la conveniencia de mantener el grado de incidencia o protección de un impuesto aduanero determinado no obstante que varían los precios. Se reconocieron los diferentes argumentos a favor del impuesto ad valorem y del impuesto específico, o sea, principalmente, que el específico protege el interés fiscal y evita la defraudación por subvaluación de los

ción de los productos, y que el ad valorem, si bien presenta mayores dificultades de administración, garantiza en cambio el grado de protección arancelaria. Se consideraron asimismo los argumentos en pro y en contra del sistema mixto que ha sido adoptado y practicado por algunos de los países centroamericanos, sistema que participa de muchas de las ventajas y desventajas del método del impuesto específico y del método del ad valorem, y que en la práctica parece dar, en la presente etapa de evolución administrativa en Centroamérica, los mejores resultados. Como en muchos casos las ventajas de uno u otro sistema dependen del producto de que se trate, se llegó a las siguientes conclusiones:

- a) la experiencia aconseja que es preferible la adopción del sistema mixto, es decir del impuesto en parte específico y en parte ad valorem, aun cuando se reconoce que, desde el punto de vista de la equiparación el sistema ad valorem es el más adecuado. Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda que al realizarse las negociaciones para la equiparación se considere cada artículo individualmente y se le aplique el sistema que más convenga. Es posible que en muchos casos pueda aplicarse únicamente un impuesto ad valorem, que sería el ideal desde el punto de vista de la equiparación entre los cinco países. Deberá también darse consideración al sistema vigente en Panamá, que consiste en aplicar un impuesto ad valorem solamente, pero con la estipulación de un específico que deberá aplicarse opcionalmente por el fisco, en sustitución del ad valorem, en los casos en que se consi-

/dere que el valor

dere que el valor declarado del producto importado sea inferior a la realidad.

- b) En los casos en que se adopte el sistema mixto, los dos componentes del impuesto deben ser idénticos en los cinco países, y deben tomarse las medidas para reajustar periódica y simultáneamente la parte específica cada vez que se compruebe que por haber ocurrido alza del precio unitario del producto, el grado de protección o incidencia representado por el aforo en su conjunto haya disminuído apreciablemente.

4. Repercusiones fiscales de la equiparación y del libre comercio.

Se tuvieron en cuenta dos tipos principales de repercusión fiscal: la que resulta de la equiparación en sí, al tener unos países que reducir su aforo y otros elevarlo para adoptar un aforo uniforme, y la que resulta del libre comercio de los productos incluidos en el proyecto de tratado multilateral.

La Secretaría informó que está realizando un estudio del problema de las repercusiones fiscales teniendo en cuenta la cuantía actual y potencial del comercio intercentroamericano y la proporción de este comercio —actualmente muy reducido— que se realizaría al amparo del tratado multilateral. El estudio se está enfocando desde un punto de vista dinámico, teniendo en cuenta las tendencias del crecimiento general de las importaciones en Centroamérica, y, por consiguiente, del crecimiento de los ingresos fiscales de origen aduanero; también se consideran las tendencias de otras fuentes de ingreso fiscal tales como el impuesto sobre la renta y otros. En términos generales, se podría decir que a medida que aumenta el comercio y se diversifi-

/ca el desarrollo

ca el desarrollo de la economía centroamericana, las posibles pérdidas que suponga el libre comercio serán compensadas con el tiempo por aumento de otros impuestos. Sin embargo, la Secretaría expresó que consideraba importante examinar el caso de ciertos productos concretos de cuya importación se derivan ingresos fiscales de relativa importancia, y que para ello consideraría muy útil que cada uno de los cinco gobiernos exprese cuáles de los productos comprendidos en las listas del proyecto de tratado multilateral tienen dicha significación fiscal en la actualidad y reportarían en conjunto alguna posible pérdida fiscal de importancia. Para tal fin, la Secretaría se propone solicitar los datos necesarios a los gobiernos.

En cuanto a la repercusión fiscal resultante de la equiparación, la Secretaría también informó que la tendría en cuenta en su estudio, pero que nuevamente consideraba de importancia limitar éste a los artículos más importantes para tratar de determinar, con base en la elasticidad de su demanda, si la reducción del aforo en alguno de los países se compensaría por un mayor consumo del artículo, protegiendo así el interés fiscal en las primeras etapas, mientras la producción de origen centroamericano sujeta al libre comercio no reemplace en grado apreciable al producto importado.

Las delegaciones estuvieron acordes en respaldar los anteriores puntos de vista y en recomendar que el Subcomité sugiera al Comité de Cooperación Económica que considere en su debida perspectiva el problema de las repercusiones fiscales y encomiende a la Secretaría proseguir los estudios necesarios. Todo esto sin perjuicio de que al negociarse la equi-

/paración de los aforos,

paración de los aforos, cada gobierno presente los puntos de vista que considere pertinentes.

5. Problemas institucionales relacionados con la equiparación

El grupo de trabajo examinó, teniendo en cuenta la experiencia de otros países y las disposiciones vigentes en Centroamérica, el problema de la flexibilidad institucional que aparece como necesaria para poder mantener continuamente los niveles arancelarios acordados y para dar pleno cumplimiento a los compromisos derivados del tratado multilateral. La discusión giró principalmente en torno al problema de las facultades de la rama ejecutiva del estado para modificar impuestos de aduanas o tasas de los mismos, facultad generalmente reservada al órgano legislativo. Se tuvo en cuenta que en uno de los países centroamericanos la ley arancelaria ya ha previsto la facultad transitoria del ejecutivo para reducir o aumentar, dentro de ciertos límites, el aforo por recomendación de la comisión arancelaria y con la aprobación del Ministro de Economía; pero que aún no estaba definida la constitucionalidad de semejante disposición. En otro país se ha establecido cierta flexibilidad entre un aforo mínimo y un aforo máximo, con la facultad necesaria para la rama ejecutiva.

Sin embargo, las delegaciones reconocieron que no obstante la importancia de este problema y la posible conveniencia de que la rama ejecutiva tenga facultades para realizar los ajustes a los aforos de aduana conforme a compromisos internacionales, no correspondía a los miembros del Subcomité pronunciarse sobre una materia que requiere del concurso de especialistas en asuntos jurídicos y constitucionales. El grupo se limitó, pues, a llamar la atención sobre el problema y a sugerir que se estudie detenidamente.

/En relación

En relación con lo anterior, se aceptó que en el caso de protocolos adicionales al tratado multilateral por medio de los cuales se agregaran nuevos productos a la lista del libre comercio es indudable que se requiere aprobación legislativa para que entren en vigor, y que las sugerencias hechas de dar facultades al ejecutivo se referían únicamente a los reajustes periódicos que pudieran requerir determinados aforos, particularmente en épocas en que no estuvieran en sesión los órganos legislativos y no pareciera prudente convocar sesiones extraordinarias para tratar asuntos de importancia secundaria.

6. Criterios para regir la adopción de niveles arancelarios apropiados

Se tomó nota de los diversos criterios citados en el informe del experto de la Administración de Asistencia Técnica que pudieran servir para determinar los niveles a los cuales se equiparen los aforos aplicables a los productos comprendidos en el tratado multilateral. Entre dichos criterios figura el de proteger un artículo que se produzca o pueda producirse en Centroamérica, el de mantener aforos bajos para las materias primas, el de salvaguardar el interés fiscal, el de proteger la balanza de pagos, el de no encarecer el costo de la vida y otros más. El grupo de trabajo convino en que no correspondía formular una declaración general de criterios, y que cada país, al negociar la equiparación, tendrá en cuenta aquellos que considere más adecuados al caso centroamericano y al caso del país en particular.

7. Organismos que requeriría el mercado común centroamericano

El proyecto de tratado multilateral prevé en su Capítulo VII la creación de una Comisión Centroamericana de Comercio encargada en términos

/ generales

generales de estudiar los problemas relacionados con la aplicación del tratado y proponer soluciones a los mismos. De acuerdo con el Artículo XVIII la Comisión deberá tener una Secretaría permanente, la cual estará a cargo de la Secretaría General de la ODECA.

Según la información presentada por el experto de la Administración de Asistencia Técnica, las uniones aduaneras de otras zonas cuentan con organismos que funcionan en forma permanente para llevar a cumplimiento los tratados respectivos, y en ocasiones se les han asignado inclusive facultades de tipo supranacional. Teniendo en cuenta la necesidad de que la labor de la proyectada Comisión Centroamericana de Comercio sea de carácter continuo y con objeto de fortalecer su actuación, de la que dependerá esencialmente el funcionamiento del tratado multilateral centroamericano, el grupo de trabajo, después de oír los puntos de vista de las delegaciones, acordó unánimemente hacer las siguientes recomendaciones:

- a) El funcionamiento de la Comisión Centroamericana de Comercio prevista en el Capítulo VII del proyecto de tratado deberá tener carácter continuo, y se sugiere que el Subcomité recomiende al Comité de Cooperación Económica que en ese sentido se interpreten los Artículos XVIII a XX del Tratado, modificando si fuere necesario el texto del proyecto. La comisión deberá efectuar reuniones muy frecuentes y aún actuar en ocasiones en sesión permanente dada la naturaleza de las tareas que tendrá encomendadas.
- b) Los gobiernos deberán designar delegados permanentes a la Comisión Centroamericana de Comercio, con sus respectivos suplentes. Dichos delegados deberán ser funcionarios públicos íntimamente vinculados a la oficina

culados a la oficina nacional encargada de los asuntos relativos a la integración económica centroamericana, o miembros de ella, y deberán tener por función exclusiva la representación del gobierno en la Comisión.

c) Debe recomendarse a los gobiernos que asignen a una de sus oficinas, o creen una oficina exclusiva, para el estudio de los problemas de la integración económica centroamericana, incluidos los asuntos que competen al funcionamiento del tratado multilateral, y que sirva a la vez de enlace con los organismos internacionales que cooperan en el programa de integración.

d) Se entenderá que, de acuerdo con el Artículo XVIII, la Comisión Centroamericana de Comercio tendrá por secretaría permanente la que establezca la Secretaría General de la ODECA, y que podrá contar, según se prevé en el Artículo XIX, con el asesoramiento y los estudios de los organismos internacionales, particularmente de la Secretaría de la CEPAL y los expertos del programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. El representante observador de la ODECA puso en conocimiento de los delegados que la ODECA tiene la obligación de prestar los servicios de Secretaría que se requieran, dentro de los recursos de que disponga, y que está facultada para recibir el asesoramiento de expertos internacionales, tal como ocurre con el Consejo de Acción Permanente del Consejo Cultural de la ODECA, que tiene un asesor de la UNESCO.

e) En tanto

e) En tanto entre en vigor el tratado multilateral y se establezca la Comisión Centroamericana de Comercio, se sugiere que el Subcomité recomiende a los Ministros de Economía centroamericanos que específicamente asignen al Subcomité, ampliando si es necesario sus atribuciones, las funciones que establece el Capítulo VII para la Comisión Centroamericana de Comercio. Se entenderá que estas funciones las ejercería el Subcomité provisionalmente a fin de llevar a cabo todas las labores preparatorias para hacer posible la puesta en vigor del tratado multilateral.

8. El problema de los aforos consolidados en tratados bilaterales con países ajenos a Centroamérica o por medio del GATT

Las delegaciones dieron consideración al problema que se presenta para la equiparación en el caso de aquellos productos respecto a los cuales el aforo uniforme centroamericano que se acuerde resulte superior a aforos nacionales que en virtud de tratados bilaterales con países del exterior o del GATT hayan sido consolidados y en consecuencia no puedan elevarse. Se tuvieron especialmente en cuenta las consideraciones que aparecen en el Capítulo V del informe del experto de la Administración de Asistencia Técnica (Doc. TAA/LAT/13, ya citado). El problema surge principalmente en el caso de los tratados bilaterales que tienen celebrados Honduras y El Salvador con los Estados Unidos, en el de la adhesión de Nicaragua al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y en el de la extensión de esos beneficios a otros países en virtud del tratamiento de nación más favorecida; los tratados bilaterales de Costa Rica y Guatemala con Estados Unidos, por otra parte, se en-

/cuentran actualmente

cuentran actualmente en suspenso. Se tomó nota de que algunos de los artículos incluidos en el proyecto de tratado multilateral de libre comercio figuran a su vez en las listas de aforos consolidados de los convenios antes mencionados. Por lo que hace a los tratamientos unilaterales de aforo reducido que acordaba El Salvador a ciertos países, se informó que probablemente dejará de figurar al realizarse la reforma arancelaria general que este país tiene en estudio. En el caso de Nicaragua, de Honduras y de El Salvador los respectivos delegados explicaron al grupo de trabajo que en sus países existe la tendencia a otorgar toda la consideración necesaria a los problemas del comercio intercentroamericano y que en tal virtud hay la mejor disposición para llevar a cabo las gestiones o negociaciones que se requieran para poder dar cumplimiento a las estipulaciones del tratado multilateral, y en este caso particular a la equiparación arancelaria centroamericana. Se aclaró que en cuanto a procedimiento correspondía a los países centroamericanos en primer término negociar entre sí la equiparación y, una vez convenido el nivel uniforme, los países que tuvieran necesidad de renegociar sus convenios con el exterior para ajustarse al aforo común procurarán hacerlo en el menor plazo posible.

Visto todo lo anterior se acordó recomendar que, dentro del espíritu del proyecto de tratado multilateral y del programa de integración económica, los gobiernos lleven a cabo, en los casos en que los aforos uniformes centroamericanos convenidos resulten superiores a los aforos consolidados por convenios bilaterales o multilaterales internacionales,

/les, las negociaciones