

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

Informe del Relator del Grupo de Trabajo I

PROBLEMAS QUE PRESENTA LA COMPARACION DE
LOS IMPUESTOS A LA IMPORTACION ENTRE LOS PAISES
CENTROAMERICANOS

En virtud de lo aprobado en la primera sesión plenaria, quedó integrado el Grupo de Trabajo I bajo la presidencia del Jefe de la Delegación de Nicaragua, Dr. José María Castillo, siendo relator el Dr. Víctor Manuel Cuéllar Ortiz, de la Delegación de El Salvador. El Grupo de Trabajo tuvo a su cargo la consideración de los problemas que presenta la comparación entre los impuestos a la importación en los países centroamericanos y sesionó 5 veces, del 24 de septiembre al 26 de septiembre de 1957.

La discusión se dividió en los siguientes temas:

A. Método sugerido por la Secretaría para calcular en forma comparativa los impuestos a la importación existentes en los países centroamericanos

a) Impuestos que se toman en cuenta en el caso de cada país.

b) Determinación y significado del valor unitario medio de importación de una subpartida o inciso arancelario en cada país y cálculo del valor unitario uniforme.

c) Cálculo de los impuestos a la importación con base en:

i) Valor unitario particular de cada país.

ii) Valor unitario uniforme para fines de cálculo.

/B. Problemas que

B. Problemas que presenta la creación por los países centroamericanos de incisos arancelarios disímiles

- a) Razones por las que la creación de incisos arancelarios disímiles dificulta la comparación y equiparación de los impuestos a la importación en los países centroamericanos.
- b) Medidas que se podrían adoptar de común acuerdo para uniformar los incisos arancelarios existentes y coordinar la creación de nuevos incisos.

C. Problemas suscitados por la diversidad de bases de aplicación de los derechos arancelarios a la importación

- a) Necesidad de adoptar bases comunes para la aplicación de los derechos arancelarios a la importación (específicos y ad valorem)
 - i) Determinación de una unidad física uniforme para la aplicación de los derechos arancelarios específicos.
 - ii) Determinación de una unidad monetaria común para el mantenimiento de la equiparación arancelaria.
 - iii) Importancia del concepto de valuación para evitar la subvaluación de las importaciones en el caso de los impuestos ad valorem.
 - iv) Decisión acerca de una base de valuación CIF o FOB de las importaciones.
 - v) Diferentes métodos de valuación que podrían ser adoptados (valor de transacción, precio de mercado en el país exportador, valor de exportación, valor de mercado en el país importador, valuación oficial).

/Cada uno

Cada uno de los puntos anteriores fué discutido detalladamente y se aprovechó plenamente la experiencia y conocimientos de las cinco delegaciones.

1. Método sugerido por la Secretaría para calcular en forma comparativa los impuestos a la importación existentes en los países centroamericanos

Se consideró ampliamente el método sugerido por la Secretaría para calcular y comparar los impuestos a la importación existentes en 1955 en cada uno de los países centroamericanos (Docs. E/CN.12/CCE/SC.1/31 Rev.1 y 32).

Se procedió en primer término al examen de los impuestos que en cada país inciden en forma general sobre la importación. Se acordó que los diferentes impuestos considerados por la Secretaría en la metodología propuesta eran precisamente los que debían tomarse en cuenta y se aprobó la inclusión, en el caso de cada país, de los impuestos siguientes:

- a) Guatemala: los derechos que indica el arancel; el derecho consular que representa el 6 por ciento del valor CIF de importación; el 6 por ciento sobre el valor FOB de importación por concepto de "rentas consignadas", y el 6 por ciento sobre el valor que represente la liquidación de la póliza de importación.
- b) El Salvador: los derechos que señale el arancel; el 2 por ciento sobre la liquidación de los derechos arancelarios y el 6 por ciento, por concepto de derecho consular, sobre el valor CIF de importación.

/c) Honduras:

- c) Honduras: los derechos que indique el arancel y el 8 por ciento, por concepto de derecho consular, sobre el valor FOB de las mercancías importadas.
- d) Nicaragua: los derechos que indique el arancel y el 5 por ciento sobre el valor FOB de importación por concepto de derecho consular.
- e) Costa Rica: exclusivamente los derechos que indique el arancel.

Se señaló, además, que al considerar los gravámenes totales a la importación de ciertos productos en particular sujetos al pago de impuestos especiales, estos se deberían incluir siempre que fuesen de hecho impuestos a la importación. A este respecto, se consideró el caso de algunos impuestos que si bien se denominan de consumo, al incidir sobre artículos no producidos en el país y ser cobrados en las aduanas, constituían sin duda impuestos a la importación y quedaban, por lo tanto, sujetos a ser incluidos en el cálculo del gravamen total del producto en cuestión.

Se tuvo en cuenta que en los diferentes países existen ciertos tipos de impuestos que por el carácter de la base del impuesto o por su escasa importancia, no se prestaban para utilizarlos como elementos de cálculo, por lo que no se han incluido en la metodología para el cálculo del gravamen total. Se reconoció que la incidencia de dichos impuestos no afecta en mayor grado el cálculo de los impuestos a la importación de un producto en los cinco países y que, por lo tanto, su exclusión como elemento de cálculo no limita en modo alguno la idoneidad del método. Por otra parte, se tomó nota

/de que la metodología

de que la metodología propuesta excluye las cargas de movilización y todo otro pago que sea exigido en compensación de un servicio prestado.

En el caso de los derechos consulares se discutió si representaban el costo de un servicio rendido o si deberían considerarse en su totalidad como impuestos a la importación. Se acordó por unanimidad que dada las elevadas tasas de los llamados derechos consulares, la incidencia de los mismos sobre el valor de los productos importados tenía todas las características de los impuestos a la importación y deberían ser considerados como tales. Se excluyó de este acuerdo a los derechos consulares de Costa Rica ya que, como se señala en la metodología propuesta por la Secretaría, por su bajo nivel y al aplicarse únicamente en casos muy particulares, no deberían considerarse como elemento de cálculo.

En segundo término, se trató de los problemas que presenta, en cada país la determinación de los valores unitarios que sirven de base para el cálculo comparativo de los impuestos a la importación y se analizó en detalle el significado de los valores unitarios medios a la importación correspondientes a una subpartida o inciso arancelario, así como el del valor unitario medio uniforme para fines de cálculo. Se consideró la observación del Jefe de la Delegación de El Salvador, Dr. Jaime Quesada, expresada en sesión plenaria del Subcomité, en el sentido de que a fin de tomar en cuenta posibles variaciones en los precios de importación, la base de determinación de los valores unitarios podría ser un promedio de varios años. Al discutirse esta sugerencia se consideró que para la mayoría de los productos, el valor unitario de un año dado lo más próximo posible a la fecha de comparación era suficientemente re-

/representativo del valor

representativo del valor medio de una subpartida o inciso. Sin embargo, se mencionaron tres casos en que sería conveniente recurrir a un mayor número de años para la determinación de los valores unitarios: a) al existir diferencias apreciables entre los valores unitarios medios correspondientes a una subpartida en cada país; b) cuando en algún país o en los cinco países la importación del año base haya sido insignificante o nula o no se disponga de información estadística adecuada y, c) al tratarse de artículos de particular importancia para el comercio intercentroamericano o de Centroamérica con el resto del mundo, y que ameriten un estudio especial.

Al considerar la forma en que la Secretaría aplicó la metodología bajo discusión a los productos incluidos en el proyecto de Tratado Multilateral, los artículos correspondientes a industrias de integración y otros productos seleccionados por la comisión ad-hoc (véase el Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/32), las delegaciones hicieron algunas observaciones. Las de Guatemala y El Salvador indicaron que los cálculos realizados por la Secretaría estaban basados en los impuestos vigentes, y que éstos serían modificados en fecha próxima al adoptar ambos países un nuevo arancel con arreglo a la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA). Por su parte la de Costa Rica señaló que desde el mes de agosto de 1957 sus derechos arancelarios se calculan al mismo tipo de cambio a que se efectúa la importación, por lo que sería necesario tomar esto en consideración para la aplicación de la metodología propuesta. Se recalcó, sin embargo, que a pesar de dichas modificacio

/nes, la creación

nes, la creación de nuevos impuestos o la eliminación de alguno de los existentes no afecta el método de cálculo, aunque sí modifica desde luego los resultados del cálculo para fines de comparación y determinación de impuestos uniformes.

Habiendo sido aprobada por unanimidad la metodología sugerida por la Secretaría, así como la sugerencia de que en los tres casos particulares antes mencionados se tome más de un año como base para la determinación de valores unitarios medios, se procedió a considerar la puesta en práctica de dicha metodología por los países centroamericanos. Se acordó que al procederse a la equiparación, cada uno de los países determinará el valor unitario medio de importación correspondiente a cada una de las subpartidas o incisos por equiparar. Con base en lo anterior cada país procederá a determinar para cada producto su impuesto total de importación y remitirá a la Secretaría el valor unitario particular utilizado en el cálculo. La Secretaría determinará el valor unitario uniforme para fines de cálculo que sirva posteriormente en los cinco países para calcular en forma estrictamente comparable los impuestos a la importación vigentes.

2. Problemas que presenta la creación por los países centroamericanos de incisos arancelarios disímiles

Una vez analizado el informe preparado por la Secretaría sobre este tema (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/35), se discutió acerca de las razones por las que la creación bajo subpartidas de la NAUCA de incisos arancelarios disímiles, limita la uniformidad de clasificación arancelaria e impide la comparación entre los impuestos a la importación existentes en los países centroamericanos. Se destacó que entre los problemas que requieren atención preferente

/por parte

por parte de los gobiernos para alcanzar la nivelación de impuestos que se persigue es de particular importancia la unificación de la clasificación arancelaria en aquéllos casos en que uno o más países hayan considerado necesario desglosar una subpartida en incisos arancelarios. Dadas las dimensiones del problema, se estimó necesario establecer un orden de prelación y se acordó proponer que el establecimiento de un arancel uniforme centroamericano, por lo que se refiere a la clasificación arancelaria, se alcanzase a través de las etapas siguientes:

a) Considerar en primer término la uniformidad de los incisos creados bajo las subpartidas incluídas en la lista anexa al Proyecto de Tratado Multilateral y, por su especial interés para el programa de integración económica, considerar también en esta primera etapa a las subpartidas de la NAUCA que comprenden a los productos correspondientes a las industrias de integración y que aparecen en el Addendum 2 del informe de la Comisión ad-hoc. Para llenar este cometido se estimó necesario que la Secretaría prepare un informe en el que se indiquen en forma comparativa los incisos arancelarios creados por los distintos países y que dicho documento sea considerado en una próxima reunión del Subcomité de Comercio para que con base en el mismo se proceda a negociar la creación de incisos arancelarios uniformes. Las delegaciones expresaron su interés en que a la mayor brevedad se celebre una nueva reunión del Subcomité de Comercio para proceder a resolver el problema en fecha que sea oportuna para la puesta en vigor del tratado multilateral, y que la Secretaría, en consulta con el Presidente del Comité de Coopera-

/ción Económica

ción Económica y con los gobiernos centroamericanos, determine el lugar y fecha de dicha próxima reunión. Debe destacarse que en la reunión del Subcomité podrían presentarse también a discusión algunos problemas relacionados con la aplicación de la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) que hayan surgido en los países que aplican dicha nomenclatura desde la fecha en que se celebró la Tercera Reunión del Subcomité de Comercio Centroamericano.

b) El Grupo de Trabajo discutió, además, la posibilidad de llegar a uniformar los incisos arancelarios de todas las subpartidas de la NAUCA, con miras a establecer a la mayor brevedad una clasificación arancelaria estrictamente uniforme. Para alcanzar este cometido se insistió en la necesidad de que se establezca un procedimiento de consulta entre los gobiernos centroamericanos para la creación de incisos arancelarios. Sin embargo, se estimó que dicho procedimiento debería gozar de gran flexibilidad en tanto no se haya negociado la creación de un arancel uniforme centroamericano. Se destacó que una vez ratificado el Proyecto de Tratado Multilateral y equiparados los impuestos a la importación de los incisos de una subpartida, esto implicaría el compromiso de no modificar unilateralmente el nivel del impuesto uniforme ni la denominación y número de incisos creados bajo la subpartida en cuestión. Este problema debe tenerse en cuenta al establecer el procedimiento más adecuado para el mantenimiento de la uniformidad arancelaria e impositiva.

3. Problemas suscitados por la diversidad de bases de aplicación de los impuestos arancelarios a la importación

Al discutirse la necesidad de adoptar bases comunes para la aplicación de los impuestos uniformes a la importación, (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/33) el grupo

/de trabajo

de trabajo consideró en primer lugar la determinación de una unidad física uniforme para la aplicación de los derechos arancelarios específicos. A este respecto se tomaron en cuenta las definiciones sobre peso bruto, peso legal y peso neto aprobadas en la Tercera Reunión del Subcomité de Comercio Centroamericano. Después de amplia discusión, se concluyó que la adopción de una unidad física uniforme es indispensable para la aplicación de los derechos arancelarios comunes. Se acordó recomendar que se considere como la unidad física más adecuada el kilo bruto, salvo en casos especiales en que, previa negociación, se podrían adoptar unidades particulares para ciertos productos. Se estimó que dicha negociación podría efectuarse al acordarse la equiparación de los impuestos a la importación que gravan a dichos productos.

En relación con el empleo del kilo bruto como unidad física para la aplicación de impuestos específicos, la delegación de El Salvador hizo saber que este país consideraba actualmente la aplicación de un sistema de taras fijas para que, al calcular para un producto determinado un impuesto específico con base en el peso bruto, dicho impuesto no afecte a la totalidad del envase exterior y el producto sea gravado en forma equitativa. Lo anterior tiene por objeto permitir al importador solicitar que las mercancías se empaquen adecuadamente sin que esto implique el pago de un gravamen más alto.

Por otra parte, se hizo ver que si se llegaran a emplear diferentes bases de estimación para la determinación de taras por los países

/centroamericanos,

centroamericanos, ello podría modificar la incidencia de los impuestos a la importación que se hubieran equiparado. Se llegó a la conclusión de que los países que consideraran conveniente el establecimiento de tarifas específicas en lo que respecta a ciertos artículos enviarían a la Secretaría una lista de tales artículos a fin de que ésta hiciera una presentación comparativa de las observaciones recibidas, y que en próxima reunión del Subcomité de Comercio, se podría llegar, dado el caso, al establecimiento de bases comunes para la determinación de tal clase de tarifas.

El Grupo de Trabajo estimó que la determinación de una unidad monetaria común es necesaria para el mantenimiento de la equiparación arancelaria centroamericana. Después de un intercambio de opiniones se llegó a la conclusión que los derechos arancelarios pueden expresarse en la unidad monetaria de cada país en particular, pero estableciendo previamente, para fines de cómputo y comparación arancelarios exclusivamente, paridades fijas respecto de una unidad monetaria común que sería equivalente al dólar de Estados Unidos.

Al abordarse el tema del concepto de valuación que debe prevalecer para la determinación de los impuestos ad valorem, se discutió en primer lugar la necesidad de llegar a un acuerdo sobre la adopción de una base de valuación CIF o FOB de las importaciones. La delegación de Costa Rica indicó que el sistema de valuación CIF es el que se emplea actualmente en dicho país y que se inclinaba por la adopción del mismo sistema al acordarse la equiparación arancelaria centroamericana. La delegación de Nicaragua indicó que aunque los derechos consulares existentes actualmente en dicho

/país

país se determinan sobre la base FOB, el resto de los impuestos ad valorem a la importación se determinan sobre el valor CIF y que para el caso de la equiparación ésta sería la base de valuación más adecuada. La delegación de El Salvador hizo ver que en el proyecto del nuevo arancel de este país con base en la NAUCA se adoptaría el sistema de valuación CIF y que concordaba en la conveniencia de adoptar este sistema al realizarse la equiparación. Por su parte, las delegaciones de Honduras y Guatemala indicaron que aunque en el arancel vigente del primer país y en el proyecto de arancel del segundo se utiliza la base FOB, ambos países estarían dispuestos a considerar la adopción del sistema CIF. En conclusión, y después de analizar ampliamente las ventajas y desventajas de ambos sistemas, se acordó que la valuación CIF sería la más conveniente para la unificación de las bases de aplicación de los impuestos ad valorem a la importación. Sin embargo, se hizo hincapié en que la adopción del sistema CIF implicaba cierta dificultad para distribuir entre un grupo de mercancías incluidas en una misma póliza de importación el costo total por concepto de fletes y seguro entre los diferentes productos sujetos a diferentes gravámenes ad valorem e incluidos en la póliza. Se hizo ver que aunque generalmente el prorrateo de la carga asignada por concepto de fletes y seguros se realiza en todos los países de acuerdo con el valor de las mercaderías, en algunos casos sería quizá posible el prorrateo con base en el peso de las mismas.

/Al discutirse

Al discutirse los diferentes métodos de valuación que podrían ser adoptados para determinar el valor CIF de las mercaderías para fines de aplicación de las tasas ad valorem, todas las delegaciones se pronunciaron en favor de la adopción del valor de transacción como base de dicha determinación. Al aludirse a la necesidad de comprobación y control del precio estipulado en las facturas para evitar la sub-valuación de las importaciones, se acordó que las aduanas de los diferentes países deberán quedar facultadas para emplear los métodos que consideren más adecuados.

Al considerarse la necesidad de definir el valor CIF de transacción para su adopción por los cinco países centroamericanos, la delegación de El Salvador hizo ver que para la recaudación del impuesto ad valorem con base CIF, este país emplea, en el caso de importaciones efectuadas por Puerto Barrios, el valor CIF de la mercadería en dicho puerto y no el valor CIF en la frontera salvadoreña. Por su parte, la Delegación de Honduras hizo ver que si este país adoptara la base de valuación CIF se le presentaría un problema semejante al de El Salvador, ya que la importación efectuada por puertos salvadoreños se vería gravada sobre un valor que incluiría los fletes terrestres de dichos puertos a la frontera hondureña. Tanto en consideración de estos casos particulares como al tratarse de la definición general del valor CIF de transacción, se suscitó una prolongada discusión. Para llegar a una definición aceptable para todas las delegaciones, se consideró la recomendada por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, que dice como sigue: "El valor de las importaciones será el valor de transacción, es decir, el valor al que fueron adquiridas las mercancías por el importador más el cos

/to de transporte

to de transporte y seguro hasta la frontera del país importador. Se excluirán del valor de transacción los derechos de importación, los impuestos internos y otros gravámenes similares impuestos por el país importador". Después de haberse considerado varias posibilidades, se acordó adoptar la definición siguiente: "El valor de las importaciones será el valor de transacción, es decir, el valor al que fueron adquiridas las mercancías por el importador más el costo de transporte y seguro hasta el puerto de destino del país importador. Se excluirán del valor de transacción los derechos de importación, los fletes internos, los impuestos internos y otros gravámenes similares impuestos por el país importador".

El grupo de trabajo agradece al Presidente la forma eficiente con que dirigió los debates, lo cual le permitió llevar a feliz término sus labores.

El Relator

Víctor Manuel Cuéllar Ortiz