NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL
E/CN.12/497
28 de marzo de 1959
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Octavo período de sesiones
Panamá, mayo de 1959

CUESTIONES FISCALES, DE POLITICA COMERCIAL Y METODOLOGICAS RELACIONADAS CON LA FORMACION DEL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO

CONTENIDO

NOTA: Cada uno de los trabajos relacionados contiene su índice respectivo.

/NOTA DE

NOTA DE LA SECRETARIA

Dentro de los trabajos que se vienen realizando desde hace más de seis años tendientes a lograr la integración económica de Centroamérica, se han llevado a cabo algunos estudios que sobre la base de la realidad centroamericana abordan el análisis de problemas de interés general o tratan asuntos de metodología y que, por tal circunstancia, pudieran ser útiles en relación con los esfuerzos iniciados recientemente con vistas al mercado común latinoamericano.

Los estudios contenidos en el presente documento informativo son del tipo a que se alude en el párrafo anterior, y la Secretaría ha creído oportuno agruparlos bajo un sólo título, con el objeto de llevar a los que se ocupan de los asuntos del mercado común una visión de conjunto sobre ciertos aspectos de un problema que tendrán que abordar los funcionarios y expertos latinoamericanos —y que de hecho ya han empezado a considerar— cual es el de la equiparación de gravámenes sobre las importaciones procedentes del exterior y sus repercusiones fiscales y de política comercial, así como las soluciones de carácter metodológico que habrá que encontrar para las negociaciones previas a la adopción de cualquier nivel uniforme de aranceles de aduana en una región determinada.

Se recopilan aquí cuatro estudios realizados en distintas épocas dentro del Programa de integración económica Centroamericana, y que pueden clasificarse en dos grupos: los dedicados al análisis de cuestiones fiscales y de política comercial que trae consigo la formación de una tarifa común centroamericana, y los que tienen por objeto la formulación de una metodología para el establecimiento de dicha tarifa uniforme, así como para las labores previas que deberán realizarse dentro de cada gobierno en relación con tal propósito.

En uno de los documentos se ha tratado, además, de estimar las repercusiones fiscales que podría tener la ampliación del régimen de libre comercio para los países centroamericanos, usando el mismo tipo de análisis empleado para estimar las que ocasionaría la equiparación de aranceles de aduana.

En la introducción de cada estudio se encuentra una reseña del contenido, un enunciado de los objetivos que se persiguen con él, así como sus antecedentes. Se espera que la lectura del documento pueda ilustrar el tipo de problemas de orden fiscal, o de política comercial, que pueden surgir cuando se

/trata

trata de adoptar una barrera aduanal uniforme para el exterior, que permita el desarrollo del comercio en el interior de la región, vale decir, la sustitución de importaciones por producción regional; y, en el caso especial de Centroamérica, que sea capaz de propiciar la integración económica del área. Desde luego estos problemas serán más agudos cuando se trate de uniformar aranceles de aduana de países que se encuentran en un grado muy distinto de desarrollo, por cuanto su estructura arancelaria responderá sin duda a la estructura de su propia economía.

NACIONES UNIDAS
PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNICA

Distribución: LIMITADA
25 de junio de 1957

METODOS DE APLICACION Y PROBLEMAS DE LA EQUIPARACION DE GRAVAMENES ADUANEROS EN CENTROAMERICA

La redacción de este documento debe considerarse como preliminar. No ha sido revisado ni comentado aún por la Administración de Asistencia Tecnica de las Naciones Unidas.

METODOS DE APLICACION Y PROBLEMAS DE LA EQUIPARACION DE GRAVAMENES ADUANEROS EN CENTROAMERICA

Informe realizado a petición del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas), integrado por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Por el señor Carlos A. D'Ascoli, experto designado por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

INDICE

/2. Eventualidad

/a) La situación

Página

/2. Disposiciones

/INTRODUCCION

INTRODUCCION

El presente Informe tiene su origen en las Resoluciones 23 (CCE) y 24 (CCE)[1/] del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, en el Informe de la Comisión ad hoc encargada por la primera de dichas Resoluciones de preparar un proyecto de tratado multilateral de libre comercio y en el Artículo IV del Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana aprobado en la Resolución 37 (CCE) de la Cuarta Reunión del Comité.[2/]

Entre las recomendaciones formuladas a la Comisión ad hoc en la Resolución 23 se encuentra la de tomar en cuenta, como una de las bases del trabajo que se encomendaba, la equiparación de los gravámenes aplicables a los productos incluídos como de libre comercio en la lista correspondiente del Proyecto de Tratado Multilateral y a las materias primas que entrasen en su fabricación.

El Informe de la Comisión ad hoc señala, por su parte, que como "el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano y sus subcomités y comisiones, cuya secretaría está constituída por la Secretaría de la CEPAL, han realizado y realizan trabajos de gran importancia relacionados con el comercio intercentroamericano, la nivelación de los aranceles, la nomenclatura arancelaria y otras materias conexas", ha incluído en el proyecto "una disposición que permita a la Comisión Centroamericana de Comercio, cuando se constituya, aprovechar todos esos estudios y trabajos así como otros que realicen organizaciones centroamericanas e internacionales".[3/] Por lo

1/ Véase Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (Doc. E/CN.12/CCE/64)

2/ Véase el Informe de la Comisión ad hoc para el Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio (Doc. E/CN.12/CCE/67); Informe de la Subcomisión sobre asuntos de comercio e integración (Doc. CCE/IV/DT/16) e Informe de la Cuarta Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (Doc. E/CN.12/CCE/103)

3/ Ibid, pág. 7.

/demás

demás, la Comisión ad hoc destaca en su expresado Informe que ha atendido la recomendación del Comité de tener en cuenta la equiparación de los gravámenes a la importación establecidos por los países centroamericanos sobre los productos incluídos en la lista, sus principales materias primas y sus envases, a cuyo efecto insertó en el artículo IV del texto del anteproyecto, convertido ahora en proyecto en virtud de la aprobación que le impartió el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en su Cuarta Reunión de febrero de 1957, un compromiso preciso en tal sentido que no fué alterado a raíz de tal aprobación. Expresa así el artículo IV:"Los Estados signatarios, persuadidos de la conveniencia de unificar sus tarifas aduaneras y teniendo el firme propósito de establecer entre sus territorios una unión aduanera, se comprometen a llevar a cabo a la brevedad posible, previo estudio y dictamen de la Comisión Centroamericana de Comercio que más adelante se establece, la equiparación de derechos y otros recargos que cada uno de ellos aplique a la importación de las mercancías que figuren en la lista anexa, o que se agreguen a ella posteriormente, así como de sus principales materias primas y envases".

El Presidente del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano solicitó de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas que proveyera un experto que colaborase en los trabajos del Subcomité y que, para tal efecto, desarrollase sus labores en estrecho contacto con la Secretaría de la CEPAL. En atención a tal solicitud, la Administración de Asistencia Técnica tuvo a bien designar a un experto que, en colaboración con la Secretaría de la CEPAL ha realizado los estudios preliminares correspondientes y ha elaborado el presente Informe.

/La Secretaría

La Secretaría de la CEPAL, por su parte, ha venido trabajando en el cálculo y la comparación de los gravámenes aduaneros vigentes en las repúblicas centroamericanas, encaminando esa investigación, como materia de mayor urgencia, hacia los aforos sobre los productos incluídos en el Anexo A del anteproyecto de Tratado Multilateral, los correspondientes a industrias de integración (Addendum 2) y los comprendidos en el Addendum 3, o sea, los que presuntamente podrían ser objeto de libre comercio si se les sujetase a control de exportación. Para estar en situación de evaluar todo el impacto de la incidencia impositiva aduanera, en tales trabajos se ha tomado en cuenta, a más de los derechos de importación en el sentido estricto de la palabra, otros gravámenes que afectan en Centroamérica a los artículos importados, como recargos adicionales, derechos consulares e impuestos internos recaudados en las aduanas.[4/]

En cuanto toca a este informe, se aborda en primer término la presentación de los métodos y procedimientos apropiados para la equiparación y el mantenimiento a un nivel uniforme de los gravámenes sobre la importación de los artículos que por ahora van a ser objeto de tales medidas. Se ha procurado que tales métodos reúnan al propio tiempo, por su generalidad, la condición de ser aprovechables para las etapas posteriores de la unificación de la imposición aduanera en Centroamérica, a medida que vayan agregándose nuevos productos a la lista de liberaciones del Tratado Multilateral o que se decida someter a algunos al régimen de rebajas graduales contemplado en el

4/ Véanse los documentos Método para calcular y determinar gravámenes totales uniformes a la importación en los países centroamericanos (E/CN.12/CCE/SC.1/31 Rev.1); Información básica para la determinación de impuestos uniformes a la importación (E/CN.12/CCE/SC.1/32); Bases uniformes de aplicación de los derechos arancelarios a la importación en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/33 Rev.1).

/propio

propio proyecto.[5] Con objeto de que el Subcomité pueda disponer de la información básica necesaria para formular a los gobiernos del Istmo Centroamericano recomendaciones concretas acerca de las negociaciones y de las providencias que se harían necesarias para poner en marcha la equiparación apenas haya sido ratificado el Tratado, se ha procedido en segundo término a explorar y analizar, con vistas a señalar soluciones concretas para superarlos, los obstáculos institucionales o de otra índole que se oponen a la aplicación flexible y práctica de los procedimientos de nivelación estudiados. Para tales efectos ha sido preciso revisar, en términos generales, los compromisos derivados del desarrollo anterior de la política comercial de los estados centroamericanos con otros de fuera de la región, y someter a estudio los organismos de negociación y de funcionamiento de la zona de libre comercio con el propósito definido de recomendar para los mismos estructuras y atribuciones que, al propio tiempo que les permitan una acción flexible, satisfagan la condición de que su desenvolvimiento no conduzca a conflicto con reglas institucionales de orden interno que fijan y delimitan en las repúblicas centroamericanas las facultades de los poderes públicos, y en particular del Ejecutivo, en materia impositiva, lo mismo cuando se las ejerce en forma ordinaria que cuando se desenvuelven a través de la celebración de compromisos de política comercial.

5/ Véase el artículo XXVII del Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio tal como quedó después de la revisión del anteproyecto por parte del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano en su Cuarta Reunión (E/CN.12/CCE/103).

/Realizados

Realizados los estudios y trabajos preparatorios en una primera fase, habrá de procederse posteriormente, de acuerdo con las resoluciones y las recomendaciones indicadas, à la nivelación de los gravámenes a la importación de aquellos artículos que el Proyecto de Tratado Multilateral señale definitivamente como de libre comercio intrarregional o a los cuales los estados centroamericanos hayan decidido otorgar, para el mismo tráfico, la ventaja de rebajas graduales de impuestos aduaneros. En esta segunda etapa, aparte de las funciones de asesoramiento que para la misma sean requeridas, corresponderá naturalmente a los gobiernos determinar por medio de negociaciones los niveles a que los gravámenes por equiparar serán nivelados. El presente estudio, como ya se expresó, se limita a proveer una base de información destinada a sugerir los métodos y procedimientos para efectuar esa nivelación y a señalar, además, soluciones o medios de ajuste para resolver armoniosamente las dificultades de aplicación que pueden surgir dados los anteriores compromisos contractuales de política comercial de los países de la región o las reglas vigentes de derecho público de éstos.

Indispensable resulta por último recalcar las razones fundamentales que justifican que a través de todo el estudio se haya tomado en cuenta la experiencia de las uniones aduaneras anteriormente o en la actualidad existentes, así como la de las que se encuentran en vías de formación. En primer lugar sería difícil recurrir a los antecedentes de otras zonas de libre comercio, puesto que no existen precedentes dignos de mención de este tipo de agrupación aduanera entre grupos de países. Ello obliga por fuerza a recurrir, como base de experiencia, al caso cercano de mayor analogía y con más

/abundante

abundante tradición. Otra razón para tomar como punto de referencia a las uniones aduaneras al proceder a examinar las formas y métodos de mayor conveniencia para la equiparación en el Istmo, reside en que la nivelación de gravámenes hacia el exterior es justamente la condición que, al ser realizada en cualquier zona de libre comercio hipotéticamente existente, le imprimiría el carácter de unión aduanera, de atenerse a los requisitos exigidos para ésta por la Carta de La Habana y por el texto del Acuerdo General de Aranceles y Comercio.[6/]

6/ Artículo 44, numeral 4 (a) de la Carta de La Habana (Havana Charter for an International Trade Organization. The Department of State. Washington, D.C. septiembre de 1948). Artículo XXIV, numeral 8 (a) del GATT (Basic instruments and selected documents. Vol. I. The contracting parties to the general agreement of tariffs and Trade. Ginebra, mayo 1952).

I. ALCANCE DE LA EQUIPARACION

Para determinar el alcance de la equiparación de impuestos prevista es necesario definir si ésta debe limitarse a los gravámenes inmediatos sobre la importación, o sea los derechos comprendidos en el arancel, los recargos específicamente aduaneros y los derechos consulares, o si hay que incluir también los impuestos internos, de carácter particular o general, que afectan a los productos que sean objeto de libre comercio o de rebajas graduales progresivas dentro del tráfico intrarregional.

El principio general es, naturalmente, que una unión aduanera 7/ no será perfecta si no se alcanza la equiparación de las cargas impositivas que pesen sobre los productores de los países que la forman y que, al menos, mientras no sea posible llevar a cabo ese equilibrio sobre todo tipo de contribuciones --incluso las que afectan a la renta y a la propiedad-- debería realizársele en cuanto toca a los impuestos que más de inmediato inciden sobre los precios de los artículos que van a ser objeto del libre tráfico intrarregional. De acuerdo con este criterio, al paso que se establece el libre comercio correspondería equiparar a través del territorio de la agrupación aduanera no sólo los impuestos de aduana hacia el exterior sino también los impuestos internos.

Sin dejar de observar que dicho principio, aún encerrado dentro de tales limitaciones, ha recibido rara vez de primer intento completa adopción

7/ Se adopta como punto de referencia a la unión aduanera porque, en tanto que a la zona de libre comercio le basta con éste, para la existencia de una unión aduanera es condición necesaria que se haya procedido además a la equiparación de los derechos de importación y otros gravámenes aduaneros hacia fuera de la región.

/en la práctica

en la práctica por motivo de las dificultades que encuentra su aplicación,[8/] es de todos modos útil revisar las razones teóricas que lo abonan. Así quedará por lo menos demostrado que, aun cuando no es recomendable retardar un esfuerzo de establecimiento de una zona de libre comercio o de una unión aduanera hasta que puedan vencerse las complicaciones implícitas en la unificación de tales impuestos, ésta continúa siempre constituyendo un objetivo de futuro cuya necesidad no debe perderse de vista para los efectos de la creación efectiva de un mercado común.

Un primer argumento en pro de la unificación de impuestos internos es que mientras no se la realice resultará difícil establecer entre los países comprendidos en la agrupación aduanera el libre tráfico absoluto, o sea, el que incluye la desaparición total del control fiscal en las aduanas. Eso viene a ser absolutamente cierto cuando se trata de un impuesto a la producción del artículo y no a su consumo. En el último caso el artículo nacional y el importado desde otro país de la región quedarían sujetos a igual impuesto. En el primer caso, lo mismo si el artículo se destina al consumo interno o al del otro mercado, surge obviamente una desventaja para el productor de impuesto interno más alto frente al productor de impuesto interno más bajo o sin impuesto interno. Esta idea la expresa Viner en los siguientes términos: "Cuando los impuestos internos son de importancia y la unión aduanera no lleva consigo su equiparación a través del territorio de la unión, el muro arancelario entre los miembros de la última no puede ser enteramente eliminado, porque de otro modo el sistema de impuestos internos

8/ Como habrá ocasión de comprobarlo más adelante, en el Benelux, el ejemplo más útil de unión aduanera a la vista, dicha unificación no ha sido todavía posible efectuarla después de casi dos lustros de establecido el estatuto de unión. Sobre los esfuerzos hechos para realizarla y las dificultades que han limitado grandemente su alcance, ver James E. Meade, Negotiations for Benelux, Princeton Studies in International Finance, 1943-1956. Princeton University, 1957.

/sería

sería minado por la corriente de mercancías afectadas que pasaría del país de impuesto interno más bajo o inexistente al territorio donde existiese el impuesto interno o éste fuese mayor".[9/] Ampliando más sobre el particular, es de observar que la igualdad relativa de condiciones tributarias para los productores de ambos países se obtiene manteniendo cierto grado de control fiscal en las aduanas a efectos de que cada país pueda aplicar su propio impuesto al producto importado y efectúe un drawback en beneficio de sus propios productores cuando éstos verifican una exportación del artículo hacia el otro país. En esa situación, la subsistencia de márgenes diferenciales de impuestos internos entre dos territorios quedaría compensada y podría hablarse de la existencia de un mercado común por lo menos en el sentido de que cada productor soportaría en el otro mercado un impuesto interno igual al que paga el productor nacional.[10/] El factor diferencial significativo sería, en ese caso, el costo del transporte.[11/] Tanto consideraciones atingentes al caso centroamericano, como la experiencia derivada de otras nivelaciones o equiparaciones de impuesto, conducen a la conclusión de que en la práctica es preferible no complicar la unificación de gravámenes aduaneros desde su primera etapa con la nivelación de impuestos internos.

9/ Jacobo Viner, The customs union issue, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York, 1950, p. 60.

10/ Aun cuando el sistema de drawback indicado, permita obtener esa igualdad de condiciones, no debe olvidarse que en la constitución de una zona de libre comercio, el país de impuesto alto aporta un mercado contraído por el nivel elevado del impuesto, en tanto que el de impuesto bajo aporta un mercado en donde no existe en igual grado ese elemento de contracción.

11/ Cada uno tendría en su propio mercado la ventaja de no tener que soportar costos de transporte, los cuales, en principio, serían idénticos para ambos países al tratar de colocar su mercancía en el mercado del otro. Podrían, sin embargo, producirse situaciones en que el costo del transporte del producto fuese menor para el producto importado que para el nacional, por ejemplo, cuando se colocara la mercancía un poco más allá de la frontera del otro país.

/En cuanto

En cuanto a Centroamérica se refiere, la equiparación general de impuestos internos no ha sido contemplada en el Proyecto de Tratado Multilateral que más bien parece desecharla ya que en su artículo IV limita concretamente la equiparación a los derechos y recargos a la importación. De donde puede deducirse que si algunos impuestos internos deben ser comprendidos dentro de la equiparación son únicamente aquéllos que, por pesar exclusivamente sobre artículos importados —por no existir fabricación de los respectivos productos en el país dado— y por ser recaudados en las aduanas en el momento de la importación, pueden ser considerados como impuestos de aduanas, establecidos bajo otro nombre. El caso se presenta ocasionalmente en Centroamérica para algunos productos farmacéuticos, por ejemplo, y tenía lugar hasta hace poco casi con carácter de generalidad a través del Istmo, en cuanto a la gasolina, producto al cual la mayoría de los países centroamericanos someten ahora más bien a derechos de importación propiamente dichos.[12/]

El criterio establecido por el artículo IV parece el más adecuado ya que la lista del Anexo A del proyecto y los dos Addenda del anteproyecto, o sea, las enumeraciones de productos hacia los cuales podría dirigirse la equiparación, no contienen artículos en los que la diferencia en impuestos internos pueda constituir un factor susceptible de dar origen a distorsiones de mercados como las indicadas en páginas

12/ Hasta hace unos años sólo El Salvador establecía sobre la gasolina derechos de importación de consideración, en tanto que los demás países recaudaban el gravamen predominantemente en forma de impuesto interno. Después de las recientes reformas de los aranceles de Costa Rica, Nicaragua y Honduras en que el impuesto interno ha sido sustituído por el de importación, sólo quedaría sujeta al sistema anterior Guatemala. Pero también en su caso se orienta hacia igual transformación la reforma arancelaria en proyecto. El Salvador se apresta asimismo a absorber en el arancel un moderado impuesto interno, adicional al de importación, que tiene en existencia.

/anteriores.

anteriores. Por otra parte, los productos de las industrias tabacalera, fosforera, licorera y vinícola, por ejemplo, que están en todos los países sujetos a impuestos internos importantes de carácter particular, no figuran en las mencionadas listas. En tercer lugar, no se justificará tomar en cuenta a los impuestos internos indirectos de carácter general sino cuando hayan adquirido también carácter de generalidad los regímenes de libre comercio y de rebajas graduales progresivas intrarregionales.

Es de destacar, en fin, que la unificación de impuestos internos ha sido pospuesta o aplicada muy cauta y limitadamente en las uniones aduaneras recientemente realizadas o proyectadas, no obstante tratarse de casos en los cuales, por efectuarse con sentido general la liberación intrarregional de impuestos aduaneros, era lógico que se la acompañase de inmediato de la expresada unificación. Haciendo referencia a dos ejemplos precisos, pueden citarse el Benelux 13/ (Unión aduanera belgo-neerlando-luxemburguesa) y la unión aduanera proyectada de las Antillas Británicas. 14/ En el Benelux el avance hacia esa unificación ha sido limitado, no obstante ser considerable la disparidad de impuestos internos. 15/ Por lo que toca a los presuntos miembros de la proyectada unión aduanera de las Antillas Británicas, se ha pospuesto sine die la equiparación de la imposición interna aunque se ha hecho un pronunciamiento en su favor para un futuro aún indeterminado.

13/ J.E. Meade, Benelux. The formation of the commons customs, Economica Vol. XXIII, No. 91, agosto de 1956 (pp. 203 a 205). Belgium and Luxemburg with an annex on Benelux, His Majesty's Stationery Office, Londres, 1953. Memento Economique. Le Benelux, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. Presses Universitaires de France, París, 1953.

14/ Report of the Commission for the establishment of a Customs Union in the British Caribbean Area, 1948-1950. His Majesty's Stationery Office, Londres, 1951. (pp. 24 y 25).

15/ J.E. Meade, Negotiations for Benelux, Princeton Studies in International Finance, Princeton University, 1957 (pp. 44 a 45 y 84).

/Por las

Por las razones anteriores, parece conveniente que, tal como lo prevé el proyecto de tratado, la equiparación se limite de momento a los gravámenes específicamente aduaneros, comenzando naturalmente por los derechos de importación e incluyendo además los recargos que sobre los últimos puedan existir y los derechos consulares. Sólo en aquellos casos especiales en que, por tratarse de un impuesto establecido y recaudado en las aduanas sobre un artículo que no se produce en el país, se estime que el gravamen corresponde de hecho a un impuesto de importación, sería pertinente tomarlo en cuenta, sea para la equiparación particular de los derechos de importación y como un recargo por absorber dentro de éstos, sea para los efectos de la determinación de un gravamen total uniforme si éste último fuese el método de equiparación aplicable.

II. FORMA DE LA EQUIPARACION

En el artículo IV del Proyecto de Tratado Multilateral, los Estados contratantes establecen el compromiso de proceder a la equiparación de los derechos y recargos que cada uno de ellos aplica a la importación de determinados artículos. Antes de considerar los métodos que podrían aplicarse para realizar tal nivelación de gravámenes, precísase revisar las posibles formas de nivelación, ya que lógicamente los lineamientos de un método cualquiera de equiparación han de depender de la forma en que se quiera alcanzar la expresada nivelación.

La forma de la equiparación puede concebirse de dos modos: a) la equiparación de los propios derechos arancelarios de importación, con vistas a la uniformidad de tarifas que se persigue generalmente en las uniones aduaneras. Este sistema implica la absorción dentro del arancel de aduanas de los recargos a los derechos de importación y de otros que ésta satisfaga, como los consulares por ejemplo, o bien la subsistencia de algunos o de todos esos diversos impuestos de carácter específicamente aduanero, pero procediendo siempre a la nivelación de cada uno de ellos; b) la equiparación del gravamen aduanero total sin que necesariamente adquieran uniformidad los derechos arancelarios de importación sobre cada artículo en cada uno de los cinco países interesados, o sea, obteniendo la equiparación a través de derechos de importación diferentes en cada país pero cuya incidencia, sumada a la de los restantes impuestos considerados, sea idéntica.

En favor de la adopción de la primera forma es posible aducir las razones siguientes:

/a) Con su

a) Con su aplicación se sentarían desde ahora las bases para el arancel común uniforme que es usual adoptar en las uniones aduaneras.

b) Podría alcanzarse de inmediato el objetivo muy deseable de que los recargos adicionales a la importación, elemento innecesario de complicación de la tributación aduanera, fuesen eliminados en los países de Centroamérica donde todavía subsisten, por medio de su absorción en el arancel de aduanas unificado. Ello no sería difícil ya que tres de los países --Costa Rica, Nicaragua, y Honduras-- han eliminado ya prácticamente esos recargos y que los países que todavía los aplican --Guatemala y en menor grado El Salvador-- tienen en estudio reformas arancelarias, con base en la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) y con el fin de simplificar la tributación aduanera a través de la consolidación de los recargos dentro del arancel.

c) Con ocasión de la nivelación individual de impuestos aduaneros, se podría reajustar los derechos consulares devolviéndoles su carácter propio de tasa satisfecha por el pago de un servicio. La elevación del nivel a que fuesen equiparados los aforos arancelarios sería susceptible de compensar el sacrificio fiscal que se derivase de ese procedimiento. Aun en el caso de que al nivelar tales derechos no se les redujera al límite de tasa, dicha nivelación implicaría de todos modos un paso, no despreciable, hacia la unificación de gravámenes aduaneros y fiscales de conjunto que necesariamente habrá que realizar tarde o temprano en función del propósito de integración económica de los países del Istmo.

/En cuanto a

En cuanto a la segunda forma, o sea la equiparación global a través de la adopción de un gravamen total uniforme, si bien el método para realizar la requiere procedimientos especiales de cálculo de mayor complicación, posee en cambio la ventaja de que permitiría mayor rapidez en su aplicación, ya que no exigiría más reforma que la de los aforos arancelarios de los productos cuya equiparación de gravámenes aduaneros se persigue. Además, ya que por ahora no se solicita sino la equiparación de los gravámenes aduaneros sobre un número limitado de artículos, se estima que un procedimientos de carácter general como el indicado en la primera fórmula, constituiría una complicación y una fuente de retardo innecesarios.

En las páginas siguientes se procederá a delinear los métodos más adecuados para la aplicación de una u otra forma de equiparación.

III. METODO DE REALIZACION DE LA EQUIPARACION

En el capítulo II anterior se indicó que podrían concebirse dos formas de equiparación, una representada por la nivelación de cada uno de los gravámenes aduaneros, con absorción de los recargos a la importación dentro de los derechos arancelarios y unificación de tasas que han adquirido por su nivel el carácter de impuestos, como los derechos consulares; y otra consistente en la determinación de un gravamen total aduanero centroamericano por medio del establecimiento de aforos arancelarios que continuarían siendo diferentes para cada país pero que sumados a las otras cargas en cuestión alcanzarían el gravamen total uniforme perseguido.

Toca ahora delinear los métodos de aplicación de las dos formas referidas. Puede calificarse a la primera como "método para la nivelación particular de gravámenes aduaneros"; y la segunda como "método para establecer un gravamen total aduanero uniforme".

A. Método para la nivelación particular de gravámenes aduaneros.

1. La nivelación de los derechos de importación.

Este es el procedimiento seguido en los casos de formación de uniones aduaneras. Es hoy doctrina de general aceptación que la unificación arancelaria de los territorios que integren la unión es condición sustantiva para que ésta pueda ser considerada como tal.[16/]

16/ Cf. Art. XXIV-8-a) -(ii) del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio que es una transposición del Art. 44-4 (a)-(ii) de la Carta de La Habana.

/Dicha condición

Dicha condición constituye el elemento más importante de diferenciación entre la unión aduanera y la zona de libre comercio. La definición corriente de esta última no exige la realización de la unificación de aranceles hacia el exterior de la región, sino únicamente la liberación, en grado sustancial, de los derechos y otras cargas al comercio para el tráfico intrarregional.[17/]

El ejemplo más reciente y de más valor como antecedente en materia de nivelación de aranceles es el de la Unión Aduanera denominada Benelux. A continuación se enumeran y comentan brevemente, relacionándolas con la experiencia del Benelux,[18/] las medidas necesarias para la nivelación particular de los diversos gravámenes aduaneros que afectan a la importación.

a) Adopción de una nomenclatura uniforme. Esta es, por definición, indispensable para la nivelación. Se ha procedido a ella por entero en el Benelux.[19/] En Centroamérica se halla en vías de culminación, ya que, de acuerdo con la determinación de los respectivos Estados, han adoptado ya la clasificación de la NAUCA Costa Rica, Nicaragua y Honduras y se preparan para adoptarla Guatemala y El Salvador.

Es necesario insistir en que bien sea para la nivelación particular de gravámenes, o bien para la equiparación por medio de un gravamen aduanero total uniforme, se requiere que la unificación de la nomenclatura arancelaria sea total para la región, en el sentido de que no existan artículos

17/ Véanse Art. XXIV, numeral 8-b, y Art. 44, numeral 4-b, del GATT y de la Carta de La Habana respectivamente.

18/ J.E. Meade, Benelux the formation of the commons customs, Económica Vol. XXIII, No. 91, agosto de 1956 (p.201).

19/ Se adoptó la nomenclatura uniforme originada en los trabajos de la Sociedad de Naciones.

/clasificados

clasificados diversamente de un arancel a otro. Cabe anotar que los tres países centroamericanos que ya han adoptado la NAUCA, han verificado en algunos casos adaptaciones de la misma que conducen al resultado de que no sea perfecta la uniformidad de clasificación en escala regional. Entre los artículos incluídos en la lista del tratado multilateral que presentan diferencias de clasificación porque en un país la nomenclatura posea incisos y en los otros dos no, o por causas similares, puede citarse entre otros a los siguientes:[20] lona cruda de algodón; insecticidas; medicamentos para uso interno; películas cinematográficas impresionadas en Centroamérica; sopas de legumbres; sopas de carnes; quesos; pulpas y pastas de frutas y pimienta.

A medida que avance la unificación arancelaria o la del gravamen total, la falta de uniformidad de clasificación constituirá un problema más arduo. Hay casos de importancia como el del tejido de algodón estampado importado (Construcción 36" 80 x 80 30 x 30) en que Honduras le otorga la clasificación 652-02-04, Nicaragua la 652-02-04-2 y Costa Rica 652-02-04-3. Es decir, los dos últimos países establecen incisos especiales y el primero no. Así podrían mencionarse otros ejemplos en los cuales los productos de la industria textil han recibido diversa clasificación, lo que constituiría un obstáculo para la equiparación de gravámenes el día que ésta quiera ser extendida hasta dichos artículos.

20/ Véase El problema de los incisos creados en forma unilateral y la nivelación de los impuestos a la importación (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/35).

/b) Adopción de

b) Adopción de una base uniforme para el impuesto. Es evidente que el sistema de impuesto específico (sobre unidad de peso, medida, etc.), por su rigidez no se presta de modo fácil para la aplicación y desenvolvimiento de procedimiento alguno de equiparación. En el caso del Benelux se desechó por ello el sistema específico que predominaba en la tarifa belgo-luxemburguesa y se optó por el sistema ad valorem predominante en la holandesa.[21/] Se tuvo en cuenta que el sistema ad valorem posee una flexibilidad que lo hace adaptarse a las variaciones de los precios y evita así las reformas que, en tal eventualidad, serían indispensables dentro de un sistema de la rigidez del específico. Esta cualidad del sistema ad valorem se puso de manifiesto en 1949 cuando, a raíz de la devaluación de la libra esterlina, fué también devaluado el florín holandés.

Las conclusiones a que se llega sobre el asunto en relación con Centroamérica son que la equiparación, realícesela en cualquiera de las dos formas indicadas, no podría efectuarse y mantenérse sino a costa de considerables complicaciones salvo que todos los países que decidan nivelar sus aranceles los ajusten a un sistema ad valorem de base del impuesto. La generalización de sistemas mixtos mitigaría en parte los inconvenientes del sistema específico porque daría lugar a que en cada aforo existiese un elemento --la sobretasa ad valorem-- que dotaría de cierta flexibilidad al sistema ante eventualidades futuras. Debe notarse, sin embargo, que la presencia del elemento específico en el sistema mixto constituiría un factor de

21/ No fué óbice el hecho de que Holanda, país de tendencia relativamente librecambista, poseyera en el momento de formar la Unión (1948) un arancel de solo 160 partidas y 850 subpartidas, en contraste con uno de 21 capítulos subdividido en 1200 partidas y 3600 subpartidas de la Unión belgo-luxemburguesa (Meade, loc. cit., p. 202).

/rigidez que,

rigidez que, de ocurrir variaciones de los precios, alteraría siempre la relación original entre el valor del producto y el impuesto. La magnitud relativa de esa alteración y, en consecuencia, la necesidad de reajustar el aforo para acordarlo al gravamen uniforme convenido, será tanto menor cuanto mayor sea la proporción que dentro de cada aforo represente el elemento ad valorem.

Por otros motivos además de los señalados, el elemento específico es susceptible de constituir un factor de complicación, bien sea en la etapa de establecimiento, bien en la de aplicación y mantenimiento de la equiparación. Tal es el caso, por ejemplo, en que la medida física de la cual dependa la base del impuesto —kilo bruto, kilo legal, kilo neto, por ejemplo— sea diversa para un mismo artículo.

c) Adopción de un método común de valuación. Cualquier tipo de equiparación, salvo el caso hipotético de que todos los países adoptaran una tarifa totalmente específica, requiere de un método de valuación uniforme o de métodos que sean siquiera bastante similares en los países cuyos aranceles se unifican. Lo mismo es obviamente cierto para el caso de la adopción de un gravamen total aduanero uniforme, como se explica en la parte correspondiente. En el Benelux, donde se trataba de la unificación de tarifas arancelarias, se adoptó, como consecuencia lógica del sistema común de derechos ad valorem establecido, un método de valuación absolutamente uniforme correspondiente al precio al por mayor que presumiblemente podría obtener el exportador extranjero en la aduana de exportación, más fletes y seguros, es decir, de hecho el valor CIF.

/En Centroamérica

En Centroamérica, donde la diversidad existente de formas de valuación supone un obstáculo para la equiparación,[22] parece que no habría de ser díficil adoptar un método de valuación común, representativo de todos los elementos que han de tenerse en cuenta.[23]

d) Unificación de la estructura arancelaria. Para que se facilite la nivelación, la estructura de los aranceles tiene que ser uniforme, o sea, constar de un mismo número de columnas. En el caso del Benelux, se desechó la columna única holandesa y se optó por la doble de los otros dos países, cuyo arancel, ya unificado, mantenía una adicional para propósitos de represalia contra países que discriminaran contra sus productos. Las negociaciones de aforos consolidados verificadas con posterioridad dentro del GATT por el grupo Benelux han venido a implicar de hecho la existencia de una tercera columna.[24]

En cuanto a Centroamérica, aparte del caso de El Salvador en que las consolidaciones de aforos aparecen en el propio arancel formando columna aparte de la ordinaria, existen en la mayoría de los países columnas de hecho, bien por motivo de defensa de la balanza de pagos, como el recargo que aplica Guatemala a los países con los cuales ha tenido una balanza comercial

22/ CIF en Nicaragua y Costa Rica; FOB en los otros tres países, de los cuales El Salvador y Guatemala, países de sistema específico, lo utilizan para cierto número de aforos ad valorem o mixtos que poseen sus aranceles.

23/ Véase Bases uniformes de aplicación de los derechos arancelarios a la importación en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/33 Rev.1).

24/ J.E. Meade, loc. cit. p. 204.

/adversa; o como

adversa; o como resultado de consolidación de aforos en tratados de comercio con países de fuera de la región.[25/]

Para facilitar la unificación que naturalmente debe verificarse sobre la base de la tarifa ordinaria, se requeriría por lo tanto: a) que los estados centroamericanos optaran, como lo hicieron los del Benelux, entre excluir todos ellos el procedimiento de aplicar tipos de recargo, como el que tiene establecido Guatemala, o generalizar dicho procedimiento ajustando el recargo en cuestión al nivel uniforme que crean conveniente; y b) que desenvuelvan negociaciones con vistas a superar el obstáculo que en muchos casos puede suponer para la aplicación de un gravamen aduanero uniforme hacia el exterior la existencia de aforos consolidados en beneficio de países de fuera de la región; por su considerable importancia se dedica a este asunto especial atención en el Capítulo V siguiente.

c) La nivelación de aforos. En cuanto a nivelación misma de los derechos de importación, no es tanto cuestión de un método especial para verificarla sino de establecer acuerdo, por medio de negociaciones

25/ Acerca de la multiplicidad de columnas en Centroamérica ver La Política Tributaria y el Desarrollo Económico en Centroamérica (E/CN.12/CCE/66), Cap. VII, pp. 257, 263, 274 y 275, correspondientes respectivamente a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Después de la suspensión del tratado con los Estados Unidos el arancel de Costa Rica es lo mismo formalmente que de hecho un arancel de columna única. La suspensión de tratados similares con el mismo país, primero por Nicaragua en 1938 y recientemente por Guatemala, ha contribuído en ambos casos a simplificar el número de columnas de hecho. En cuanto a Nicaragua, sin embargo, la lista de concesiones realizada dentro del GATT ha venido a significar la existencia de otra columna de hecho. Debe notarse, por último, que para los efectos de este trabajo no hay que tomar en cuenta como columnas formales ni de hecho las correspondientes a concesiones entre Estados centroamericanos que se mencionan en el estudio arriba citado.

/intergubernamentales,

intergubernamentales, acerca de un nivel común para cada aforo[26] y de sentar ciertos principios directivos para efectuarla. En el caso del Benelux[27] el principio fundamental adoptado fué partir de los derechos existentes en los países interesados en un año dado (1939), convertir los de carácter específico a sus equivalentes ad valorem a los precios del año escogido; y adoptar entonces el promedio de los dos derechos, el holandés y el de la unión belgoluxemburguesa, para determinar el derecho ad valorem a que debía quedar sujeto el producto dado en el arancel uniforme. Se aplicaron además subsidiariamente otros dos principios: por una parte, que en ningún caso había de ser más alto el derecho del Benelux que el más elevado de los existentes para el producto en los aranceles que se sustituían; y por otra, que los productos admitidos como libres en los antiguos aranceles continuarían gozando de esa ventaja. Los principios directores así establecidos no tuvieron sino ese carácter, es decir, que al fijar los niveles de los aforos para los distintos productos se tomaron en cuenta las consideraciones que era legítimo tener a la vista en cada caso, tales como las circunstancias especiales en que se desarrollaban las industrias interesadas en relación con sus costos de producción y con el grado de empleo de mano de obra que ocupaban o que podrían emplear al amparo de una protección adecuada.

2. Los recargos sobre los derechos de importación.

Este tipo de derechos adicionales ha sido eliminado en casi todos los países. Ya prácticamente no subsisten sino en Guatemala y en menor grado

26/ Se suponen resueltas las dificultades antes tratadas.

27/ Meade, loc, cit., p. 205.

/en El Salvador;

en El Salvador; y en ambos países está en preparación una reforma de aranceles que los absorbería dentro de éstos. Parece, pues, que no habrá de ser necesario tenerlos en cuenta, sea para la unificación gravamen por gravamen que se considera en esta sección, sea para la determinación de un gravamen total uniforme, según el método expuesto en la sección B siguiente. De no haber sido puestas en vigor las antedichas reformas arancelarias para el momento de ser negociada la unificación de gravámenes aduaneros, será preciso, si se la establece según el método que en estos momentos se describe, bien que los aforos por equiparar sean rebajados en cuanto corresponde a Guatemala y El Salvador en la proporción que exija la subsistencia por separado de esos recargos; o bien que los dos países mencionados procedan a eliminar para los productos en cuestión dichos derechos adicionales que quedarían absorbidos en el aforo para efectos de la negociación. Este último procedimiento es en realidad el único que permitiría una equiparación gravamen por gravamen como la aquí definida, ya que el primero la violaría formalmente de dos modos: por la existencia de recargos solo en algunos de los países y por dar lugar a derechos arancelarios de importación disímiles en la región. En la misma eventualidad de que las reformas arancelarias guatemalteca y salvadoreña no estuviesen vigentes para cuando se realicen las negociaciones de equiparación, la aplicación de la última a través del método de un gravamen total uniforme, exigiría tomar en cuenta dichos recargos para la unificación.

/3. Los derechos

3. Los derechos consulares.

Este tipo de tributación aduanera no presenta —por lo menos en lo teórico— problemas mayores para su unificación por separado. Solo sería cuestión de que los países determinaran de acuerdo con cuál criterio y a cuál nivel desean uniformar: si los unifican a un nivel bajo para devolverles su carácter propio de tasa satisfecha por un servicio rendido —la legalización de la factura consular— o a un nivel alto que les mantenga el carácter de impuesto.

Al decidir la nivelación es, sin embargo, necesario tener en cuenta dos problemas. Uno, existente a cualquier nivel que se la efectúe, consiste en que Costa Rica solo aplica derechos consulares de modo muy excepcional.[28/] Otro, correspondiente a Nicaragua, proviene de que el artículo VIII del GATT estipula la reducción de los derechos consulares al costo del servicio "en la fecha más cercana que sea factible". Es de observar por lo demás, que el Protocolo de Aplicación Provisional del texto del GATT, de fecha 13 de octubre de 1947, incluye a esta disposición entre las que no serán aplicables sino en el grado en que sean compatibles con la legislación nacional existente.

28/ Lo satisfacen las importaciones de industrias nuevas exentas en virtud de contrato concluído de acuerdo con la ley respectiva; también las importaciones exentas por leyes especiales como las verificadas por organismos estatales y autónomos. Las importaciones de la Cía. Bananera no pagan este impuesto, porque ellas se dividen en las exentas por su contrato de concesión de todo impuesto aduanero, y en las que, al tener que satisfacer derechos de importación, obedecen a la regla general de quedar eximidas de derechos consulares (ver art.9° de la ley de arancel de aduanas y ley N° 4 de 29 de septiembre de 1930).

/B. Método para

B. Método para establecer un gravamen total uniforme

1. Definición de la fórmula

En este caso, como se ha expresado, se trataría de equiparar en escala centroamericana la carga total de la tributación aduanera representada por los derechos de importación, los recargos sobre los mismos, los derechos consulares y, si así se decidiese, ciertos impuestos internos que puedan ser considerados como gravámenes a la importación. La equiparación que se verificaría por medio de este método sería la del conjunto de esa carga, suponiendo que por el momento quedan en su nivel en cada país, entre los impuestos que se acaban de enumerar, todos aquellos distintos de los derechos arancelarios de importación y que éstos van a constituir el factor diferencial a través del cual se va a obtener la uniformidad de la carga aduanera total.

2. Etapas de desenvolvimiento del método de equiparación global. 29/

El método para realizar tal tipo de equiparación constaría de los siguientes pasos o etapas:

a) Determinación de los gravámenes que afectan a la importación en un país dado

Se habría de determinar en este primer paso:

i) Si el producto está sujeto a derechos de importación o es de admisión libre.

ii) Si en el país existen recargos a los derechos de importación que sean aplicables al artículo.

29/ En relación con este tema, véase igualmente Método para calcular y determinar gravámenes totales uniformes a la importación en los países centroamericanos (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/31 Rev.1).

/iii) Si lo afectan

iii) Si lo afectan derechos consulares y si estos por su nivel deben ser considerados un impuesto o una tasa, caso el último en que habría que excluírlos del cálculo.[30/]

b) El cálculo de la carga impositiva aduanera por producto en cada país.

Conocidos cuáles de los gravámenes por equiparar soporta el producto en un país dado, resulta cuestión relativamente fácil, procediendo a un cómputo de los impuestos correspondientes, obtener mediante su suma el gravamen total aduanero sobre el artículo. Los requisitos previos para proceder a tal cómputo son los siguientes:

i) La adopción de una fecha uniforme en relación con la cual se verificarán los cinco cómputos.

ii) La fijación de una cantidad --si es posible la unidad-- o peso determinado del producto que será uniformemente adoptado como base de estas operaciones y de todas las futuras.

Procede advertir que los resultados obtenidos llenando esos requisitos no serían estrictamente comparables puesto que las bases de algunos de los impuestos incluídos en la equiparación son a menudo diversas de país a país e igualmente lo son los métodos de valuación empleados, variando incluso también dentro de un mismo país de impuesto a impuesto dichos

30/ Los derechos consulares de Costa Rica, que constituyen un impuesto sobre ciertas importaciones exentas de derechos de importación y se establece sobre el presunto monto de los últimos, pueden ser excluídos dado que no afectan grandemente el costo de las respectivas mercancías.

/elementos.

elementos.[31] Esta divergencia habrá de tenerse en cuenta más adelante al exponer la operación necesaria para ajustar los impuestos de cada país al gravamen aduanero total uniforme acordado, pero puede desecharse de momento puesto que en esta fase se trata exclusivamente de calcular el gravamen total que en términos monetarios sufre el artículo en cada estado centroamericano.

c) La determinación del gravamen total ad valorem por país.

La operación requiere:

i) Conocer en términos monetarios el monto de los gravámenes totales existentes para cada artículo en los cinco países, determinados como se expresa en el numeral anterior.

ii) El empleo de un método de valuación uniforme, o, a diferencia de cuanto ocurre en la actualidad, la existencia de métodos bastante semejantes de valuación en los diversos países, a efecto de que su utilización haga comparables a los cinco gravámenes totales que

31/ Los derechos de importación, correspondientes a cualesquiera de los tres sistemas --específico, mixto, ad valorem-- para determinar la base del impuesto, se asientan en unos países sobre el valor CIF y en otros sobre el valor FOB. Tratándose de derechos establecidos sobre base específica, se da también el caso de que a los recargos que sobre ellos puedan existir y a los derechos consulares que constituyen un impuesto ad valorem, se les establezca en unos de los países sobre el primero de los valores indicados y en otros sobre el segundo. Además, existen a veces divergencias dentro de un mismo país respecto al método de valuación de un mismo artículo, para el cual se establece, por ejemplo, el derecho ad valorem de importación o el recargo adicional a éste, sobre el valor CIF y los derechos consulares sobre el valor FOB, o viceversa. No es de descuidar tampoco que aun en casos en que dos países tienen un mismo sistema de valuación (CIF o FOB) puede suceder que en uno de ellos se admita en principio el valor de factura en tanto que en el otro se funde la valuación en los precios reinantes en el mercado del país de exportación. No parece necesario exponer aquí ejemplos de situaciones como las descritas, las cuales todas existen en Centroamérica. Puede consultarse sobre el particular el citado documento (E/CN.12/CCE/SC.1/31 Rev.1). /

/se obtendrán.

se obtendrán.[32] A falta de ello puede utilizarse, como se hace en el documento E/CN.12/CCE/SC.1/31 Rev.1, un valor medio para fines de cálculo.

iii) La conversión a una moneda uniforme de los cinco gravámenes totales particulares, para hacerlos comparables --siendo el dólar de Estados Unidos la más conveniente al efecto.[33]

Con tales elementos, no queda sino establecer la relación en el caso de cada país y para la fecha uniforme escogida, entre el gravamen total particular expresado en dólares y el valor adjudicado en la misma moneda a una unidad del artículo --o a la otra cantidad o al peso determinado del mismo que se haya fijado. El resultado es el gravamen total ad valorem particular.[34]

32/ Ver Bases uniformes de aplicación de los derechos arancelarios a la importación en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/33 Rev.1).

33/ No solo por constituir los Estados Unidos el principal mercado de importación de los países centroamericanos es ésta la mejor solución práctica. La indican asímismo como aconsejable que tanto el quetzal de Guatemala como las monedas de cuenta utilizadas por Nicaragua y El Salvador para efectos de imposición aduanera tienen perfecta equivalencia con el dólar. No se presentarían tampoco problemas para el caso de Honduras pues este país posee un tipo único de cambio estable. En cuanto a Costa Rica, se otorgará más adelante atención especial (véase p.36 siguiente) a la complicación que puede suponer, para los cálculos de la equiparación y para su mantenimiento, el hecho de que al lado del tipo de cambio oficial (Col. 5.67 por dólar), exista otro de mercado semi-libre para las importaciones consideradas como suntuarias o como no esenciales.

34/ Ver Información básica para la determinación de impuestos uniformes a la importación: cálculo de los derechos arancelarios, gravámenes totales a la importación, equivalentes ad valorem y comercio exterior (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/32).

/d.) La determinación

d) La determinación del gravamen total ad valorem uniforme.

Como en el caso de la unificación particular de aforos arancelarios y de otros gravámenes aduaneros que se trató en la sección anterior, el punto en que habría de ser fijado el gravamen total ad valorem para cada artículo es cuestión a determinar por los gobiernos centroamericanos en las negociaciones que se celebren al efecto. En la sección C de este capítulo se alude a los principales factores que generalmente entran en juego en la determinación de niveles uniformes de impuestos de importación.

e) La fijación en cada país del aforo diferencial para completar el gravamen total ad valorem uniforme.

La fórmula para determinar el aforo diferencial que servirá en cada país para completar el gravamen aduanero total ad valorem, uniforme, es por demás simple. Consiste en restar del gravamen total uniforme la suma de los ad valorem correspondientes a los impuestos no comprendidos en el arancel, es decir, los recargos, si los hubiere, los derechos consulares y los impuestos internos si se hubiese decidido tomar en cuenta alguno de ellos. El residuo así obtenido constituiría, en forma de porcentaje, el aforo diferencial por establecer. No habría naturalmente sino que insertarlo de modo directo en el arancel si fuese cuestión de implantar o de conservar un aforo de tipo ad valorem; o verificar la conversión necesaria si se tratase de un aforo mixto o de uno específico.

/Es en el

Es en el curso de estas operaciones cuando adquiere importancia la complicación ya señalada de que los equivalentes ad valorem de los diversos impuestos menores (recargos, derechos consulares, etc.) no son susceptibles de comparación y mucho menos de adición, ya que no son homogéneos puesto que fueron establecidos de acuerdo con métodos disímiles de valuación o sobre bases diferentes.

Esa dificultad podría resolverse adicionando las cifras que expresen, en términos monetarios, la carga fiscal por unidad correspondiente al artículo por motivo de la aplicación de cada uno de esos impuestos, convirtiendo a dólares el resultado de dicha suma, y , en fin, relacionando el producto de esta última operación con el valor unitario del artículo, determinado por medio del método uniforme de valuación que se hubiese adoptado. Se obtendría así el equivalente ad valorem de los impuestos menores que, restado del gravamen total uniforme, daría el nivel del nuevo aforo.

C. Problemas especiales

En la parte precedente se ha tratado de bosquejar en forma esquemática el método para la equiparación de conjunto de la tributación aduanera, y se ha optado por dejar de lado las complicaciones especiales que pueden presentarse en el curso de las negociaciones o en el período de aplicación, y las cuales se exponen en las siguientes líneas.

1. Caso de un producto libre de derechos de importación pero sujeto a otros impuestos de aduana.

Si un producto declarado libre en el arancel, estuviere sin embargo sujeto a otros impuestos aduaneros --los derechos consulares, por ejemplo-- podría ocurrir que el gravamen total ad valorem uniforme que se acordare

/fuese

fuese inferior al derecho consular ad valorem a que en el país dado está sujeto el artículo. En tal situación es obvio que para alcanzar la uniformidad habría dos vías, o bien reducir, en forma discriminatoria para el artículo, el nivel de tales impuestos (derechos consulares), hasta el límite del gravamen total uniforme acordado; o bien fijar este último al nivel de imposición que supone el impuesto citado. Es de observar, en cuanto al primer procedimiento, los inconvenientes prácticos inherentes al establecimiento de diversas tasas de impuesto dentro de un gravamen que como los derechos consulares suelen obedecer a una tasa única.

El caso puede presentarse también en el sentido de que el gravamen total uniforme sea superior, siempre para un artículo libre de derechos de importación en uno o más países, a la carga de los impuestos menores referidos.[35/] En este caso la situación sólo demanda que el país o países donde se presenta el problema, establezcan sobre el producto hasta entonces libre un aforo correspondiente a la diferencia.

2. Eventualidad de que se modifiquen impuestos aduaneros entre la fecha uniforme adoptada para los cálculos de equiparación y el momento en que ésta se aplique.

Si entre la fecha uniforme para determinar la imposición aduanera existente en los diversos países y la de la aplicación del nuevo aforo calculado con base en el gravamen total uniforme, uno de los países hubiese modificado alguno de los impuestos tomados en cuenta para la equiparación o hubiera establecido uno nuevo, es obvia la existencia de tres posibles soluciones. La más lógica, sustentada en la suposición de que sigue siendo adecuado el gravamen total uniforme que

35/ Salvo que, como en el Benelux, se dejase libre a todo artículo que lo estuviese en uno de los aranceles por equiparar.

/se acordó

se acordó, consiste en reformar los cálculos respecto al país dado a efectos del reajuste de su aforo diferencial. Otra más complicada, que sería la de reanudar las negociaciones acerca del artículo o artículos que han sido objeto de la alteración de gravámenes, con vistas a considerar si se justifica un reajuste del gravamen total. Y en fin, la tercera y muy simple, de que si la modificación no es de importancia sea totalmente ignorada.

En el caso de que un recargo tomado en cuenta en las negociaciones de equiparación fuera posteriormente eliminado, bastaría con absorberlo en el arancel del país corrrespondiente --mediante notificación o acuerdo con el organismo de negociación competente-- en forma que se mantengan la igualdad de gravamen total originalmente convenido.

3. Establecimiento de un método de valuación uniforme o de métodos muy semejantes entre sí en Centroamérica. 36/

Lo que se expresó a este respecto en la sección A anterior, en relación con la nivelación gravamen por gravamen, es igualmente aplicable en el caso de la determinación de un gravamen total uniforme, ya que tanto si la nivelación se efectúa por separado, impuesto por impuesto, como si se procede a realizarla a través de un equivalente *ad valorem* representativo del total de ellos, no podrá existir identidad de carga si las valuaciones se establecen sobre la base de métodos disímiles. En el caso de que al decidirse establecer un nivel dado de equiparación se efectuasen los complicados reajustes necesarios para subsanar ese inconveniente, compensando a través

36/ Para un examen más detallado de este asunto véase Bases uniformes de aplicación de los derechos arancelarios a la importación en Centroamérica (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/33 Rev.1).

/de tasas distintas

de tasas distintas las diferencias originadas por los diversos métodos de valuación, siempre subsistiría para el futuro la dificultad de que, al convenirse el alza o la rebaja del nivel establecido, se requerirían nuevas y delicadas operaciones de reajuste.

Por lo demás, es de notar que si se aplicaran dos métodos de valuación distintos, uno asentado sobre la base CIF y el otro sobre la base FOB, cualquier alteración de uno de los elementos que integran al primero pero no al segundo, los fletes por ejemplo, desajustaría de inmediato la equiparación establecida y sería preciso proceder a reajustar los cálculos.

Una vez decidido por los gobiernos el método aplicable para la equiparación y las bases de valuación, y conocidos y comparados los niveles de impuestos a la importación vigentes en los cinco países, se inicia propiamente la etapa de negociaciones en la cual deberá decidirse el nivel uniforme de los impuestos.

4. Consideraciones que pueden influir en la determinación del nivel del gravamen total uniforme.

Los elementos que pueden entrar en la determinación del gravamen uniforme serán unos de carácter económico y otros de índole fiscal. En las líneas siguientes sólo se enumeran algunas de las situaciones o criterios alrededor de los cuales podrían presumiblemente girar las negociaciones de nivelación: a) protección de un artículo porque se produzca o se proyecte producirlo en un país o en varios de la región; b) protección a una industria por medio de un aforo bajo para las materias primas que emplee; c) adopción de un aforo uniforme de nivel

/suficiente con

suficiente con objeto de impedir que, al amparo de libre comercio, se introduzca de un país centroamericano a otro un artículo, de orígen difícil de determinar, procedente de fuera de la región; d) repercusiones del establecimiento de aforos demasiado moderados para ciertos artículos que pueden considerarse no indispensables, sobre los niveles de importación, la balanza de pagos y las reservas; e) repercusiones de una equiparación a niveles demasiado bajos sobre los ingresos de caracter aduanero y el equilibrio del presupuesto; f) en países de arancel moderado, consecuencias de una posible elevación de aforos, no sólo sobre los costos de los artículos de importación sino, a través del sistema de precios, sobre el nivel general de éstos y sobre el costo de la vida en el país dado; g) por último, consideraciones de política comercial con los países de fuera de la región, las cuales pueden influir en algunos casos para moderar los niveles de la equiparación.[37]

La equiparación en cuanto entraña modificaciones en el nivel de impuesto a las importaciones y ejerce influencia sobre otros factores de la economía suscita cuestiones como éstas y otras similares que a pesar de ser intrincadas deben ser acometidas y resueltas. Es de presumir que las dificultades que en cada caso puede presentar la determinación de un nivel uniforme no habrán de adquirir en un principio importancia considerable por tratarse de momento de una equiparación limitada y que las de superior magnitud susceptibles de ocurrir en el futuro serán más fácilmente solucionables a medida que se amplíe la integración aduanera y se hayan hecho patentes sus beneficios.

37/ Las situaciones particulares de compromisos de consolidación de aforos con países de fuera de la región son objeto de examen especial en el capítulo V.

/Sucede lo mismo

Sucede lo mismo con las pérdidas fiscales que pueden acarrear el libre comercio y la equiparación para un país en que ésta última entrañe una rebaja del nivel de su imposición aduanera. Dado el número relativamente reducido de artículos a que se aplicará inicialmente ese régimen, tales pérdidas no tenderán a ser considerables en esa etapa, pero a medida que avance el desarrollo del sistema, se hará más notable el sacrificio fiscal correspondiente. Es entonces cuando el mayor progreso económico permitido por el libre comercio intrarregional daría origen a ingresos fiscales que acentuarían la tendencia a compensar las pérdidas en que originalmente se hubiere incurrido. Por otra parte, no debe olvidarse que en la medida que el libre comercio y en general la integración económica robustezcan la economía de los países centroamericanos, se facilitará a éstos, más que en el presente, la realización de reformas fiscales encaminadas a aumentar el rendimiento de la tributación.[38/]

5. El problema de los tipos diferenciales de cambio de Costa Rica.

Como ya se observó, en Costa Rica existen dos tipos de cambio para la importación. Uno oficial de 5.67 por dólar para los artículos incluídos en la lista preferente porque se los considera esenciales o semi-esenciales; y otro de mercado semi-libre --manejado por medio de

38/ En relación con la posibilidad de compensar en cualquier momento, mediante el manejo de los instrumentos fiscales, repercusiones de índole económica provenientes de la integración aduanera, cabe citar la posibilidad de que un país resuelva reducir, por ejemplo, sus impuestos internos, para compensar la presión alcista ejercida sobre el nivel de precios por una equiparación intrarregional de impuestos de aduana efectuada a un nivel superior al de su arancel y que le hubiese traído, por consiguiente, ingresos fiscales adicionales.

/intervenciones

intervenciones del Banco Central— y que se ha mantenido desde 1952 al tipo de 6.65. Las importaciones de artículos no incluídos en la lista nombrada tienen naturalmente que ser cubiertas por divisas compradas al último tipo.

La situación descrita anteriormente plantea la necesidad de considerar las medidas que deberían tomarse para establecer y mantener el equilibrio entre el gravamen pagado por los importadores en los distintos países centroamericanos cuando en uno de ellos existan diferentes tipos de cambio para la importación.

En el caso de Costa Rica, único país centroamericano donde actualmente existen tipos diferenciales de importación, si se considera que la importación realizada al tipo de 6.65 incluye el equivalente de un impuesto de importación sería necesario contar el recargo cambiario como parte del gravamen total calculado para Costa Rica y en consecuencia como parte constituyente del gravamen total uniforme centroamericano que se negocie y adopte. En todo caso el equivalente ad valorem aplicable a Costa Rica debe establecerse con base en el tipo de cambio oficial de 5.67, a fin de establecer la equiparación.

Como ejemplo de lo anterior, si el gravamen total uniforme centroamericano acordado para un producto fuese del 20% y se tratase de un artículo de un valor unitario de 10 dólares, al verificarse la importación al cambio de 6.65 se satisfaría automáticamente un impuesto de colones 9.80, o sea el 17,6% ad valorem del precio, que es de 56.70 colones, quedando pendiente de pago sólo un 2.4% para que se halle satisfecho el 20% uniforme acordado.

Podría aceptarse como principio general que cuando el tipo de cambio de importación más bajo se considere como tipo básico los recargos cambiarios deberán tomarse como parte de los impuestos que gravan a la importación cualquiera que sea el método seguido para lograr la equiparación —es decir adoptando un gravamen total uniforme o equiparando impuesto por impuesto—

/Si, por el

Si, por el contrario, en algún caso se considerara que el tipo básico es el más alto y que en consecuencia los tipos más bajos entrañan subsidios cambiarios a la importación, habría que tomar este factor en cuenta en el cálculo del gravamen total uniforme y en la equiparación de los gravámenes aduaneros entre los países centroamericanos, sumando el subsidio al nivel común acordado. Con fines sólo ilustrativos, se puede dar el siguiente ejemplo hipotético con los datos de Costa Rica: si la importación de un producto con valor unitario de 10 dólares realizada al tipo de 5.67, ha recibido un subsidio de colones 9.80, o sea el 14,7% del precio, que en este caso sería de 66.50 colones, a este porcentaje debe sumarse el 20% pagado por los importadores en los demás países centroamericanos, de suerte que el equivalente ad valorem aplicable a Costa Rica sería nominalmente de 34,7% para mantener la equiparación real entre los países.

Una complicación adicional que debe tenerse en cuenta es que puede haber casos en que el recargo cambiario sea superior en porciento al gravamen total uniforme que se desee adoptar en Centroamérica; en este caso habría que reducir el recargo cambiario o adoptar un gravamen uniforme igual al recargo cambiario. Otra complicación es la del caso en que se transfieran productos de la lista a la que se aplica el tipo de importación más bajo a aquélla a la que se aplica un tipo más alto, o viceversa: en tales casos habría que modificar la parte del gravamen total del país en cuestión constituída por impuestos arancelarios de importación, a fin de compensar la diferencia ocasionada por el cambio de lista.

6. Otros problemas

Otros problemas o necesidades de reajuste que plantea cualquier método de equiparación, como adopción de una nomenclatura absolutamente uniforme, adopción de una base uniforme para el impuesto y unificación de la estructura arancelaria, han sido ya tratados en la sección anterior referente a la nivelación de aforos arancelarios de importación. Es de notar que las observaciones que se expusieron en relación con el segundo de esos problemas son aplicables para el caso de equiparación

/por medio

por medio de un gravamen total uniforme, no sólo a los derechos de importación que formarán parte de éste, sino también a los impuestos adicionales que lo integrarían. La coexistencia, por ejemplo, de bases similares de impuestos ad valorem o mixtas para los derechos de importación y de bases distintas para los impuestos adicionales, que, como en el caso de los derechos consulares, se cobran en unos países sobre el valor FOB y en otros sobre el valor CIF, representaría sin duda un factor de complicación en el juego del sistema.

7. Consideraciones finales

De la discusión anterior se desprende que si se tiene en mente la creación de una unión aduanera el sistema de equiparación más perfecto al que se podría llegar sería aquel en el que los distintos países tuvieran aranceles y otros impuestos a la importación idénticos, así como bases de valuación uniformes.

El sistema de equiparación por medio de un gravamen total es menos perfecto que el anterior, y en la creación de una unión aduanera su adopción debería tener sólo el carácter de una medida a corto plazo. Sin embargo, su perfeccionamiento podría llevar hacia una situación muy similar a la obtenida mediante la equiparación impuesto por impuesto. En una primera etapa se podría concebir un sistema en que aun cuando las bases de valuación para la recaudación de impuestos fueran uniformes, los porcentajes que representaran los impuestos específicos y ad valorem que formaran el gravamen total uniforme fueran diferentes para cada país. Esto implicaría que se habría logrado la equiparación sólo con respecto a un período determinado. Al ocurrir una variación en los precios de las mercaderías, la desigualdad en el impuesto ad valorem provocaría una desnivelación en el gravamen global, por lo que se necesitarían reajustes periódicos del arancel que a largo plazo resultarían complicados y engorrosos. En una segunda etapa se podría perfeccionar el sistema anterior mediante la equiparación absoluta de los impuestos específicos de cada país. En este caso, aun cuando hubiera varios impuestos ad valorem (dentro y fuera del arancel), el total de ellos sería igual para todos los países y cualquier cambio en los precios de las mercaderías no afectaría la equiparación. Este sistema sólo diferiría de la equiparación impuesto por impuesto en que las partes ad valorem del gravamen arancelario serían desiguales en los distintos países, dados los ajustes por concepto de otros impuestos a la importación. El paso de esta etapa a la equiparación absoluta de cada impuesto, sería por lo tanto, relativamente fácil.

IV. LOS ORGANISMOS DE PREPARACIÓN Y DE NEGOCIACIÓN DE GRAVAMENES ADUANEROS UNIFORMES.

1. La fase inicial para una negociación.

La aplicación de gravámenes aduaneros uniformes en el seno de una agrupación aduanera regional va naturalmente precedida de una etapa de estudio y negociaciones. La necesidad de estas últimas, derivada del hecho de que, como en el caso de cualquier tratado, es cuestión de alcanzar acuerdo entre Estados soberanos diversos, no debe empero ocultar la profunda diferencia entre el tipo de negociaciones que preceden, por ejemplo, a la celebración de un acuerdo comercial con lista de aforos consolidados y las que son necesarias para que los países que deciden constituir una unión aduanera o una zona de libre comercio procedan a la liberación de cargas fiscales y otras restricciones al tráfico interno de la región y unifiquen su tributación aduanera hacia el exterior.

Es propio de las negociaciones que anteceden a la formación de un tratado de comercio ordinario el ser eventuales; dado este carácter de eventualidad no se precisa crear organismos más o menos permanentes, especializados en atender a la aplicación y al desenvolvimiento de las pautas del acuerdo. Muy otra es la situación cuando se trata de establecer una agrupación aduanera regional. Las reglas convencionales que la forman crean en este caso una entidad que goza de determinados caracteres institucionales, que posee cierta autonomía para sus actuaciones, incluso a veces en el orden internacional,[39/] y que, por definicion, requiere de una acción

39/ Uniones aduaneras como el Benelux han llegado inclusive a adquirir cierta personalidad en el campo internacional. En Conferencias internacionales de comercio, como las del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, el Benelux conduce como una unidad las negociaciones y el resultado de las mismas es, con posterioridad, firmado individualmente por los componentes del grupo.

/contínua

contínua de estudio y de deliberación que sólo puede ser realizada por organismos permanentes, susceptibles de imprimir continuidad a sus labores.

Cuando no se trata de una unión aduanera instituída de una vez por la convención que le da nacimiento y la cual desde su origen tiene su tarifa uniforme incluída en el propio acuerdo que la formó,[40] ni de la creación, también de una sola vez, de una zona de libre comercio, sino de una agrupación de ese tipo pero de formación progresiva como la que está en vías de desarrollo en Centroamérica, resalta tanto más la necesidad de que posea organismos permanentes de trabajo, ya que el hecho mismo de su complementación paulatina hará necesaria una labor contínua de acopio y centralización de informaciones y de estudios preparatorios de las deliberaciones que habrán de conducir a decisiones periódicas destinadas a ir perfeccionando gradualmente la agrupación aduanera regional en perspectiva.

Si a ello viene a añadirse el hecho de que a la zona de libre comercio, para que pueda ser considerada como tal, le basta con la liberación intrarregional de impuestos aduaneros y que, no obstante, los Estados centroamericanos, con vistas a adelantar su ulterior propósito de constitución de una unión aduanera, han decidido iniciar desde ahora la unificación de gravámenes aduaneros hacia el exterior que es condición propia de la última, se hace más evidente que por razón de las formas mismas en que se ha decidido ir constituyendo en Centroamérica la agrupación aduanera regional se requerirá una cantidad de trabajo preparatorio y de negociaciones que sólo podrán ser cumplidas a cabalidad mediante la existencia de organismos permanentes.

40/ Es entendido que aun en ese caso la unión aduanera ha menester también, para las etapas de aplicación, de organismos permanentes y que, como se verá luego (Cap. VI) regularmente los posee.

/El ejemplo

El ejemplo del modo como ha sido abordado el problema en el caso de otras agrupaciones aduaneras regionales, cuando se ha querido otorgar efectividad al propósito de su constitución, abona por lo demás los razonamientos anteriores.

2. Los organismos previstos en otras agrupaciones aduaneras regionales.

El problema de la constitución de un organismo, de reunión periódica o de carácter permanente no se presenta cuando se quiere establecer una agrupación aduanera regional sino en los casos en que la unión política no ha antecedido o no es paralela a la unificación aduanera. Si la unión política, como en Estados Unidos de América, precede a la unificación del sistema de aduanas, o la una y la otra se llevan a cabo al unísono, como en el caso de la formación de la unidad italiana, regularmente no hará falta la existencia de un organismo permanente de preparación y negociación de gravámenes aduaneros y de su nivelación hacia el exterior, pues de la labor preparatoria de un sistema aduanero uniforme se encargará el Despacho de Hacienda del país así unificado. Una forma sui géneris de acción se presentó en el caso de la Monarquía dual austro-húngara después de 1867 y hasta su extinción en 1918. Existía en esta unión política un solo Ministro de Hacienda para los asuntos financieros imperiales, designado por el monarca común, pero los parlamentos de Austria y de Hungría designaban delegaciones suyas que se reunían anualmente y que en cuanto a todas las cuestiones en que se requería una acción común de los dos Estados, y particularmente en las referentes al desarrollo del pacto de Unión Aduanera, desempeñaban no sólo la función legislativa de aprobación sino que

/tenían

tenían además facultades para reformar las propuestas e incluso, siempre en materia tarifaria y de política aduanera, para introducir otras nuevas.[41]

Se ha señalado como principal motivo de la disolución de esta unión a una oposición tal de intereses[42] entre las dos partes que la constituían que ya en 1917, o sea, un año antes de la desaparición de la Monarquía dual a raíz de la derrota militar de 1918, Hungría había resuelto su separación de la agrupación aduanera. Es asimismo de pensar que en mucho deben haber contribuído a que la última jamás alcanzase a resolver con prontitud y eficacia sus problemas, lo complicado del procedimiento de sus reuniones y el carácter espaciado de éstas.

Los tres ejemplos más útiles en relación con una situación como la de Centroamérica son, el del Zollverein alemán, en que la unión aduanera precedió a la política, el del Benelux en que no es cuestión de unión política y, en fin, el de la unión aduanera que se ha venido proyectando entre los territorios británicos del Caribe, la cual, en un momento dado, pareció que iba a adelantarse a la federación política.

41/ Las delegaciones sesionaban en Viena o en Budapest por separado y sólo lo hacían conjuntamente después de que a través de tres comunicaciones por escrito no habían logrado acuerdo. Cf. Memento Economique. Le Benelux, p. 354.

42/ Por razón del carácter predominantemente agrícola de su economía Hungría, sostenía la necesidad de aranceles moderados hacia el exterior que le permitiesen adquirir a precios más bajos que los austriacos productos provenientes de una economía industrial avanzada como la británica. Austria, poseedora de un relativo desarrollo industrial, aspiraba, por supuesto, a tasas arancelarias altas que le permitiesen disfrutar con exclusividad del mercado húngaro y de los de los otros territorios de diferente nacionalidad sujetos al dominio político del Imperio. Más tarde, habiendo alcanzado Hungría cierto grado de industrialización, se tornó proteccionista. Pero esto no hizo sino acrecentar las dificultades para la subsistencia de la unión ya que los industriales húngaros aspiraban a protección contra la competencia austríaca. Ver Juan Sardá, Uniones Aduaneras y Uniones Económicas. Madrid, 1953.

/a) El Zollverein

a) El Zollverein alemán. El Imperio alemán que feneció en noviembre de 1918 había sido constituído, como bien se recuerda, en 1870, a raíz del triunfo de Prusia y otros estados alemanes menores contra Francia, que se oponía a tal unificación. Los intentos de unión aduanera antecedieron en mucho al cumplimiento del tal proceso político. Datan en efecto de los años inmediatamente posteriores al Tratado de Viena de 1815, y tuvieron por punto de partida una serie de acuerdos bilaterales o grupales de liberación de tarifas entre algunos Estados alemanes. La ampliación del sistema culminó de 1834 en adelante y hasta 1868 en una forma de Zollverein de lazos muy flojos y basada, para sus determinaciones, en reuniones periódicas. Las modificaciones que sufrió a través del tiempo no le otorgaron mayor eficacia, pues se oponía a la consolidación de la unión aduanera la presencia en su seno de un cuerpo de intereses divergentes de los estrictamente alemanes, como el de Austria. Derrotada la última potencia en la guerra de 1866, Prusia pudo imponer al resto de Alemania, con exclusión de Austria, una forma más eficaz y homogénea de Zollverein y así la unión aduanera conocida universalmente bajo ese nombre tuvo por fuerza que poseer instrumentos de estudio y acción de carácter permanente. El organismo de preparación y negociación vino a ser un Consejo Aduanero que actuaba como órgano ejecutivo. Estaba compuesto por delegados de los diversos Estados que participaban en él de acuerdo con su importancia económica y demográfica, pero siempre con representación preponderante de Prusia.[43/]

43/ Se crearon, por lo demás, un Zollparlament (Parlamento aduanero) e inspectores de aduanas que eran funcionarios del Zollverein; los ingresos de aduanas se repartieron de acuerdo con principios que ya venían rigiendo. (Ver Sardá, op. cit. p. 27). En cuanto a la creación de un organismo permanente, Viner (op. cit. p. 100) observa que la Conferencia diplomática aduanera de años anteriores fue sustituída por el expresado Consejo Aduanero cuyas decisiones, adoptadas por mayoría, poseían carácter obligatorio para todos los miembros de la Unión.

/b) El Benelux

b) El Benelux. La unión aduanera denominada Benelux tiene su origen en la convención aduanera firmada en Londres el 5 de septiembre de 1944 entre los gobiernos en el exilio de Holanda y de los dos países de la unión aduanera belgoluxemburguesa establecida desde 1921. Con anterioridad, en la Convención de Oslo de 1930 y en la Ouchy de 1932, se habían hecho tentativas infructuosas para fundarla. Posteriormente a la convención aduanera de Londres, la unión fue perfeccionada por medio del protocolo de La Haya de 14 de marzo de 1947; después se han firmado otros instrumentos adicionales con el mismo fin.[44/]

Dado que interesa lo mismo al tema tratado en este capítulo que a los que se considerarán en los Capítulos VI y VII siguientes, es importante destacar en conjunto la estructura de la Unión, en cuanto a los organismos que la sirven:

i) Consejo Administrativo de Aduanas. Corresponde a este Consejo la etapa de preparación y negociación de gravámenes uniformes hacia el exterior. Su misión es "proponer medidas adecuadas para asegurar la unificación de las disposiciones legislativas reglamentarias que rigen en materia de derechos de introducción de mercancías a los Países Bajos y a la unión económica belgo-luxemburguesa y de impuestos de consumo en los mismos, y la adaptación de tales disposiciones a las del presente acuerdo....."[45/]

44/ Ver Memento Economique. Le Benelux; Viner, op.cit.; Sardá, op.cit; Department of Economic Affairs, United Nations, Customs Unions, 1947; Belgium and Luxembourg with an annex on Benelux. His Majesty's Stationery Office. Londres, marzo de 1953.

45/ Convención Aduanera de 5 de septiembre de 1944, precisada e interpretada conforme al protocolo de 14 de marzo de 1947. El texto que en parte se reproduce es el del Art. 3 de la misma. Véase Memento Economique antes citado pp. 420.

/ii) Comisión de

ii) Comisión de Litigios. Función anexa al Consejo Administrativo de Aduanas. Sus atribuciones y estructuras serán analizadas en el Capítulo VII y último de este estudio.

iii) Consejo de la Unión Económica. Se ocupa, en general, de los estudios y proyectos relacionados con la realización de la unión económica proyectada, y, en particular, de asesorar a los gobiernos sobre la reglamentación del comercio internacional en cuanto toca a restricciones económicas de toda especie --licencias, cuotas, aplicación de derechos retaliatorios, etc.--, y a primas y subsidios de cualquier índole otorgados por los respectivos gobiernos a la producción. Se le ha dividido en las siguientes comisiones: de desarrollo industrial; de agricultura, aprovisionamiento y pesca; de distribución de prioridades; de precios, salarios y problemas monetarios; de transportes y asuntos portuarios; de coordinación estadística; y de tributación directa.

iv) Consejo de Acuerdos Comerciales. Se ocupa de lo relativo a la coordinación de la política comercial del grupo con los demás países. La disposición que lo establece especifica que estará constituído por tres delegados de Holanda y tres de la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa y que su presidencia la ejercerá alternativamente el delegado principal de cada una de las partes nombradas.[46/] La conferencia interministerial de 17 y 18 de abril de 1946 encargó a este Consejo sentar las bases de una acción común de los tres países en las negociaciones arancelarias que habían de desenvolverse en el seno de la Conferencia de Comercio y Empleo y,

46/ Art. 6 de la Convención Aduanera (p. 421, ibid.)

/en consecuencia,

en consecuencia, las delegaciones holandesa, belga y luxemburguesa negociaron coordinadamente en las reuniones preparatorias de dicha Conferencia, celebradas en Ginebra en el verano de 1949 y que dieron lugar a la formación del GATT, y actuaron en igual forma en la Conferencia de La Habana, celebrada de noviembre de 1949 a marzo de 1950. Se encargó además al Consejo de Acuerdos Comerciales estudiar la posibilidad "de concluir lo más rápidamente posible un tratado de comercio común con un país tercero", transcripción literal del texto respectivo que parece dar a entender que se solicitaba establecer un patrón general de tratado de comercio al cual debían ajustar los países del grupo sus negociaciones con los otros de fuera de la región. Por lo demás, en otra conferencia interministerial celebrada en Bruselas entre el 2 y 3 de mayo de 1947 se decidió, entre otras cosas, que las partes, aún manteniendo su autonomía en cuanto a negociación de acuerdos comerciales y de pagos, aceptaban que cuando una de ellas desenvolviese negociaciones comerciales importantes de tal especie, la otra podía designar un observador; y también que el Consejo de Acuerdos Comerciales quedaría autorizado para señalar a cuáles negociaciones se aplicaría esta regla.

Es además importante destacar que, como se indica en líneas anteriores, se celebran eventualmente reuniones interministeriales para decidir acerca de los pasos que requiere el gradual desarrollo de la integración económica de la región y de las regulaciones y medidas necesarias para ir complementando y perfeccionando, según lo indique la práctica, los lineamientos estructurales de la unión aduanera constituída. También se reunen, cada vez que lo exige la coordinación de sus labores, los Presidentes de los tres consejos antes nombrados, y existe asimismo, con el carácter de órgano permanente, una

/Secretaría

Secretaría General de tales reuniones presidenciales. El Secretario General es secundado por un secretario general adjunto y un secretario, y goza de las prerrogativas de un jefe de misión diplomática.[47] El organismo no sólo desempeña las funciones de Secretaría de los Consejos sino que está además encargado de coordinar la actividad de éstos en el terreno administrativo, de establecer los contactos necesarios entre los cuerpos administrativos interesados y en general de formular todas las propuestas o sugestiones que puedan ser útiles para el buen funcionamiento de la convención aduanera.[48]

c) La Comunidad Económica Europea en proyecto. Es también pertinente considerar la estructura y la organización de la Comunidad Económica Europea en proyecto y en particular la competencia de los organismos destinados a servirla. El Tratado respectivo fué firmado en Roma el 25 de marzo de este año por los representantes de Alemania Occidental, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo y provee facilidades de accesión para otros estados de Europa pertenecientes a la Organización de Cooperación Económica Europea. En armonía con el propósito de integración económica, contiene disposiciones relativas a la formación progresiva de una unión aduanera entre los cinco países e incluye normas particulares referentes a la forma en que quedarán asociados económicamente al mercado común europeo que se intenta establecer los territorios ultramarinos dependientes de algunos de los signatarios del Tratado. Este incluye además, aparte de compromisos enderezados a la realización de la integración económica regional, previsiones acerca de

47/ Se ha designado un secretario general holandés, un secretario general adjunto belga y un secretario luxemburgués.
48/ Statut du Sécretariat Général des Conseils de la Convention douaniere belgo-luxembourgeoise-néerlandaise, op.cit. pág. 428.

/un fondo

un fondo social, del establecimiento de un Banco Europeo de Inversiones para el desarrollo de dichos territorios y de otros de las partes que se encuentran en estado de subdesarrollo, de la aplicación de reglas comunes de política social y otras particularidades a las cuales no es preciso hacer referencia en relación con el tema de este capítulo.

Una peculiaridad del tratado de Comunidad Europea, ya en vías de ratificación por los Parlamentos de los países signatarios, es que constituye un paso de un esquema de unificación europea no sólo económica sino política que posee ya una serie de antecedentes bien conocidos. Esta observación es de importancia porque explica que no haya existido dificultad para erigir, al lado de los organismos de acción, integrados por delegados de los respectivos gobiernos, otros de carácter supra-nacional, designados directamente por los Parlamentos de los Estados firmantes. Es de notar, además, que de los dos organismos designados por los gobiernos, el Consejo y la Comisión, la última, que es de carácter permanente, es independiente de ellos.

Conforme al tratado, los organismos de la Comunidad habrán de ser:

i) Una Asamblea, que se reunirá por lo menos anualmente, cuyos miembros serán designados por los Parlamentos de los seis países, pero que en el futuro habrá de serlo por sufragio universal, y que decidirá acerca de la política general de la Comunidad, supervisará sus actividades y se pronunciará sobre el Informe de la Comisión.

ii) Un Consejo, que se reune bajo convocatoria de su Presidente, compuesto por representantes de cada país —uno por cada Estado miembro—, al cual corresponde coordinar la política económica de las partes y establecer decisión sobre una serie de materias acerca de las cuales le adjudica competencia el tratado.

/iii) Una Comisión,

iii) Una Comisión, que es el órgano permanente de acción y que está integrada por nueve miembros, no debiendo ser más de dos de ellos nacionales de uno de los Estados firmantes, a la cual compete controlar la aplicación de las disposiciones del tratado, formular recomendaciones ante el Consejo, aplicar sus decisiones y desempeñar en general las atribuciones que le hayan sido señaladas por el último.

iv) La Corte de Justicia, compuesta por siete jueces, encargada de la función jurisdiccional de interpretación del tratado y de solución de los conflictos a que dé origen su aplicación.

v) El Consejo Económico y Social, organismo supra-nacional como la Asamblea, que representa a los productores --campesinos, trabajadores, hombres de negocios, artesanos-- y miembros de las profesiones liberales de los Estados signatarios y cuyos integrantes son designados por las agrupaciones profesionales respectivas. Su función es la de asesorar a la Comisión.

La estructura de que ha sido dotada la Comunidad Económica Europea demuestra que los países que se aprestan a constituir dicha organización se han dado cuenta de que la realización de una integración económica, de la cual la unión aduanera no viene a ser sino uno de los elementos constitutivos, requiere la creación, al lado de los organismos representativos, de otros de acción contínua, como la Comisión, supeditados directamente a los de representación y poseedores por lo tanto, los unos y los otros, de un buen grado de autonomía respecto a los gobiernos.

El análisis de este problema lo verifica muy bien el autor europeo Dusan Lukac[49] al adjudicar en gran parte el fracaso de otro intento

49/ Dusan Lukac, L'Integration économique, solution de la crise de l'Europe. Paris, Libraire E. Droz. 1953.

/anterior

anterior de unión económica europea, el representado por el proyecto del llamado Grupo de Bruselas,[50] justamente al hecho de haberse limitado a proponer una unión aduanera acorde con las prescripciones del artículo 44 de la Carta de La Habana sin prever paralelamente una organización que permitiera el estudio y la solución de los múltiples problemas inherentes a la integración económica regional. Para apreciar bien sus observaciones, hay ante todo que tener en cuenta que el informe del Grupo de Bruselas[51] preveía las siguientes etapas de realización: La comunidad arancelaria, primera etapa en la cual los países miembros, a la vez que liberarían de derechos, en todo el grado que fuere posible, a las importaciones efectuadas desde el territorio de las otras partes, procederían a adoptar un arancel común;[52] la comunidad aduanera, que supone, además de lo antedicho, leyes y reglamentos de aduana uniformes; la unión aduanera en el sentido fiscal de la expresión, en que, a la adopción de las medidas que se acaba de especificar, se añade la unificación de todos los impuestos indirectos internos, incluso los de carácter general como los impuestos sobre ingresos mercantiles; la unión aduanera tal como la define el Art. 44 de la Carta de La Habana y el Art. XXIV del GATT, la cual implicaría la desaparición de las otras trabas que subsistiesen sobre el comercio intrarregional como los contingentes o las reglamentaciones restrictivas de carácter sanitario o establecidas por motivos de preocupaciones de orden moral; y la

50/ A raíz de la aplicación del Plan Marshall, se creó en 1947 el Comité de Cooperación Económica Europea, del cual fue a su vez una derivación el llamado Grupo de Bruselas, constituído, para presentar un plan de unión aduanera europea, por representantes de los seis países que ahora se aprestan a formar un mercado común y, además, Austria, Grecia, Irlanda, Islandia, Dinamarca, Gran Bretaña, Turquía y Portugal.

51/ Primer informe del Grupo de Estudios para la Unión Aduanera Europea. Bruselas, marzo 1948 (p. 22 y 23).

52/ Es de interés destacar la similitud entre la situación presente en este paso y en el siguiente y la que quedaría establecida en Centroamérica a raíz de las medidas que prevé el Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio.

/unión económica,

unión economica, último paso en el cual "todas las restricciones al comercio entre los miembros habrían sido abolidas y vendría a existir una unificación muy avanzada de sus políticas; de sus políticas económica general, comercial, financiera --con inclusión de la monetaria--, industrial y agrícola, etc. etc."

Lukac, luego de establecer contraste entre las economías nacionales de tipo liberal del pasado, en las cuales con eximir de trabas aduaneras al tráfico de mercancías ya estaba realizado lo esencial en materia de liberación del comercio, y las actuales economías fuertemente intervenidas por el Estado en todos los aspectos, se expresa de la manera siguiente:

> En efecto, aun suponiendo que economías del tipo actual fuesen súbitamente puestas al desnudo unas ante las otras, por medio de la supresión absoluta de todos los obstáculos al tráfico entre ellas, es decir, de una unión aduanera completa, no llegarían a constituir por ello una economía única. Cada una tendría que situarse de inmediato automáticamente en estado defensivo contra todos los impulsos perturbadores que se extenderían a través del territorio de la unión y que podrían afectar brutalmente los salarios y los precios, perjudicar a los que resultaren desaventajados entre sus productores y amenazar el nivel de empleo; en una palabra, que fuesen susceptibles de causarle graves dificultades internas. Siendo esas economías nacionales las de Estados Independientes, su reacción natural ante los primeros síntomas de desequilibrio sería la de protegerse reintroduciendo restricciones y controles en sus fronteras.
>
> La contradicción principal de la fórmula de unión aduanera contenida en la Carta (de La Habana) reside en que, realizada a la

/letra,

letra, tal unión vendría a ser de hecho una economía con diversos centros 53/. Dado el número de impulsiones y de reflejos vitales dirigidos desde el centro de una economía moderna, la coexistencia de varios centros independientes acarrearía contradicciones inevitables y un estado de confusión en cuanto a la unión con las consecuencias ya señaladas.

Precisa, por lo tanto, coordinar las políticas económicas de los gobiernos miembros. En el caso de la Unión Aduanera Europea, se encuentran en presencia un número relativamente grande de economías nacionales en que son divergentes no sólo el nivel medio de ellas sino el régimen de precios y de salarios, los sectores subvencionados, la estabilidad del sistema monetario ante las tendencias inflacionistas, la legislación fiscal y sus incidencias sobre los costos de producción, en fin, el nivel de su ocupación; en síntesis, la mayor parte de los elementos que determinan el nivel de una economía y su grado de resistencia ante las influencias externas. Es de notar, por lo demás, que no sería cuestión de coordinar una vez por todas, sino que se trataría de una función constante de coordinación dada las variaciones inevitables y a veces hasta imprevisibles de las políticas económicas nacionales (no hay sino que pensar en las alteraciones de tal política que son susceptibles de ocurrir por motivo de cambios de gobierno).

Se presentaría, pues, un verdadero problema de cibernética. Tan sólo la constitución de un organismo central en escala europea permite encontrar una solución.

Así el concepto de una unión económica —del cual la unión aduanera es el aspecto comercial— ha cambiado de contenido paralelamente con la evolución económica general y supone hoy la constitución de una voluntad central consciente en el núcleo de la Unión.

53/ Es de observar que el cometido de los signatarios de la Carta de La Habana era sólo indicar cuáles condiciones debía revestir una unión aduanera para que se considerase que siendo un instrumento de expansión y no de limitación del comercio internacional, ameritaba que dichos signatarios liberasen a los constituyentes de dicha unión de la obligación a respetar en beneficio de las Partes Contratantes de la Carta la cláusula general e inestricta de nación más favorecida contenida en el Artículo 16.

/Es evidentemente

Es evidentemente en virtud de tales consideraciones que se ha previsto una estructura orgánica centralizada a la Comunidad Económica Europea ahora en formación. Si se traslada el ejemplo al caso de Centroamérica, es indispensable formular lo mismo ampliaciones que limitaciones a los razonamientos aplicables a la situación europea pero siempre para concluir que la integración económica de los países del Istmo Centroamericano ha también menester, para que se desenvuelva adecuadamente, de organismos dotados de estabilidad y de cierta autonomía. La integración económica centroamericana difiere fundamentalmente de la europea en que, como lo indica el volumen de comercio intrarregional, muy bajo en comparación con el intraeuropeo,[54/] se trata de economías tan sólo débilmente complementarias de donde es lógico deducir que no se producirán en alto grado por motivo de la eliminación de trabas al tráfico interno de la región, reflejos y perturbaciones en cada una de las economías nacionales del grado de importancia de los que señala Lukac. Sin embargo, el hecho mismo de que las economías centroamericanas sean más bien competitivas y de que, consiguientemente, la integración económica que entre ellas se intenta realizar persiga-más bien que intensificar un grado considerable de complementaridad-, el producirla en el futuro por medio de una más adecuada y provechosa distribución y utilización de los recursos de los países participantes, constituye

54/ Las exportaciones que realizan entre ellos los seis países que han firmado el Tratado de la Comunidad Europea equivalen al 30,9 por ciento de sus exportaciones totales. Si se toma en consideración a todos los países europeos --prácticamente los de la O.E.C.E.-- que según una sugestión británica integrarían la zona de libre comercio superpuesta al mercado común, de acuerdo con datos deducidos como los anteriores del Informe Económico de Europa de las Naciones Unidas de 1956, la proporción del comercio intrarregional subiría al 51,26 por ciento. En cambio las importaciones que verifican desde su región los cinco países centroamericanos no constituyen, según datos de CEPAL con base en fuentes oficiales, sino un 3,04 por ciento del total de sus importaciones.

/una perentoria

una perentoria razón para que a la correspondiente agrupación aduanera se la deba dotar de una estructura orgánica capaz de atender sin solución de continuidad a los problemas de reajuste que necesariamente tiene que suscitar esa redistribución paulatina de actividades económicas de acuerdo con su mejor rendimiento y con vistas al aprovechamiento de un mercado más amplio. Es este uno de los sentidos en que el examen de la experiencia europea y de las rectificaciones que en aquel continente ha habido que hacer a planes anteriores de unión aduanera, particularmente en cuanto a los organismos de administración de ésta, resulta de sumo interés para Centroamérica.

d) La proyectada unión aduanera de los territorios bajo soberanía británica del Caribe. En relación con los esfuerzos por formar una unión aduanera de los territorios del Caribe, bajo soberanía británica, es de interés hacer resaltar lo que opinaba hace algunos años acerca de los organismos necesarios la Comisión designada para estudiar el problema de la unificación de impuestos y regulaciones de aduana.[55/] Comenzaba la citada comisión por expresar: "Aunque una autoridad central con facultades de control no es una condición esencial para una unión aduanera, sí contribuiría a facilitar su manejo cuando son varios los territorios aduaneros con los cuales se ha formado". Luego de señalar cómo se abordaría el asunto en el caso de que la Federación se constituyera antes de la unión aduanera, la Comisión procedía a sentar criterio en relación con el caso contrario: "El Subcomité fiscal de la Conferencia de la Bahía de Montego recomendó que si el establecimiento del núcleo de un gobierno federal se retardase, la unión aduanera debían realizarla los

55/ Report of the Commission on the establishment of a customs union in the British Caribbean Area (1948-1950). His Majesty's Stationery Office. Londres.

/gobiernos

gobiernos respectivos, acordando convencionalmente entre ellos delegar sus actuales facultades en materia aduanera en una Junta debidamente constituída ... con plenos poderes para formular regulaciones y para determinar los aforos del arancel de aduanas. La Comisión aprecia el idealismo de la recomendación pero considera que es de dudar que las diversas legislaturas coloniales lleguen a convenir en abandonar completamente su presente soberanía en materia aduanera a una Junta cualquiera o a otra autoridad supra-colonial". Y añadía, en fin, que un plan más aceptable sería que los respectivos territorios retuviesen sus derechos soberanos en materia aduanera pero que en la convención de unión aduanera previesen, en el grado más amplio posible, la uniformidad de sus tarifas y la de su legislación y prácticas aduaneras; y que, para asegurar el cumplimiento progresivo de los propósitos de la unión, se debería designar una Junta Asesora de la Unión Aduanera con las funciones siguientes:

a) Asesorar a los gobiernos participantes acerca de los cambios de su legislación aduanera que fueran necesarios para evitar conflictos con el convenio de unión o que pudiesen retardar la realización de ésta;

b) formular recomendaciones a los gobiernos participantes respecto a modificaciones a los aforos de importación acordados;

c) formular a los gobiernos recomendaciones encaminadas hacia el ajuste progresivo de los derechos sobre los artículos acerca de los cuales hubiesen ejercido la facultad de reservarse el nivel de sus aforos, con vista a incluirlos finalmente en la tarifa común;

d) formular a los gobiernos recomendaciones tendientes a la unificación de los derechos internos;

/e) Llamar

e) Llamar la atención de los gobiernos acerca de toda situación, hecho o propósito que pareciese entrar en conflicto con el acuerdo o ser susceptible de estorbar su satisfactoria aplicación;

f) investigar las cuestiones relacionadas con la aplicación del acuerdo que formalmente suscitasen las partes y efectuar recomendaciones al respecto;

g) tomar parte en toda negociación de aranceles o de acuerdos comerciales que directa o indirectamente pudiesen afectar a la región.

h) someter a los Gobiernos miembros de la Unión un informe anual sobre las labores de la Junta; e,

i) por medio de su consejo y de su guía, orientar los esfuerzos de los territorios asociados en la Unión hacia una asociación fiscal más estrecha con vistas a la pronta realización de una entera y completa unión aduanera.

Como bien se desprende de la cita anterior, también en el caso de las Antillas y otros territorios del Caribe sujetos a la soberanía británica se ha considerado conveniente la existencia de un organismo permanente que se ocupe de estudiar y proponer, cada vez que sea oportuno, el reajuste de los gravámenes aduaneros acordados y de desempeñar toda una serie de funciones relacionadas con el desarrollo progresivo de la agrupación aduanera proyectada que sólo un cuerpo que pueda desenvolver sin interrupción sus labores es capaz de asumir y cumplir satisfactoriamente.

3. Los antecedentes en el caso de Centroamérica.

Dos aspectos característicos del caso de Centroamérica son, de una parte, que los esfuerzos de creación de una zona de libre comercio con

/vistas

vistas a la ulterior formación de una unión aduanera fueron precedidos por la celebración de una serie de tratados bilaterales de libre comercio entre uno de los países del grupo, El Salvador, y los demás; y de otro, que en la actualidad dichos esfuerzos se desenvuelven dentro del marco de trabajos preparatorios encaminados a alcanzar la integración económica general de la región. De esas situaciones han surgido ya algunos organismos que será preciso tener en cuenta al analizar el problema, antes de hacer referencia a los que, por su lado, con el concreto propósito de ser instrumentos de su aplicación, prevé el proyecto de tratado multilateral de libre comercio.

a) Las Comisiones Mixtas de los tratados bilaterales de libre comercio. El tratado de libre comercio entre Nicaragua y El Salvador, que entró en vigor el 29 de agosto de 1951, fue el primero que previó el establecimiento de una Comisión Mixta encargada de una serie de funciones relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones del acuerdo. Entre dichas funciones, aparte de las de análisis y la conciliación de estadísticas acerca del intercambio entre los dos Estados, se encuentran la de discutir y proponer a los gobiernos la solución de los problemas relacionados con el tratado, modificaciones a la lista de productos de libre comercio y otras disposiciones encaminadas a promover la integración económica entre los dos países y la unificación de sus aranceles con vista a una unión aduanera.[56/] Contienen disposiciones semejantes los tratados concluídos por El Salvador con Costa Rica y Guatemala e igualmente los del

56/ Ver Art. XIX del tratado y en particular el ordinal c) del mismo. Tratados Centroamericanos de Libre Comercio suscritos por El Salvador. Publicaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. San Salvador.

/último

último país con Honduras y Costa Rica.[57] Las comisiones, por lo demás, deben reunirse periódicamente cada semestre, salvo convocatoria especial por los respectivos Ministros de Economía. Sólo los propios gobiernos centroamericanos están en capacidad de juzgar si la relativa lentitud con que se ha procedido a ampliar las listas de los tratados bilaterales proviene de razones diversas del hecho de que las expresadas Comisiones Mixtas, por motivo de no constituir cuerpos más o menos permanentes, dotados de una organización estable, no hayan podido abocarse a un estudio contínuo y de fondo de los obstáculos que presuntamente se oponen a tal ampliación.

Es de todos modos evidente que cuando se enfoca la unificación arancelaria o la general de gravámenes aduaneros desde el ángulo de un tratado multilateral y en las condiciones que se han expuesto de realización paulatina de libre comercio intrarregional, tanto el análisis y la discusión de los problemas relacionados con la ampliación de la lista de artículos de libre comercio centroamericano como el trabajo previo a las decisiones sobre la expresada unificación hacen indispensable la existencia de un organismo permanente encargado de estudiar, negociar y proponer a los gobiernos bien la inclusión de nuevos artículos en las listas de liberaciones o bien unificaciones de aforos arancelarios y de otros impuestos aduaneros particulares posteriores a las que originalmente se acordare incluir en la lista del tratado multilateral.

b) <u>Los organismos encargados de estudiar y preparar la integración económica regional</u>. Los estudios previos a las negociaciones relacionadas con el propósito de realizar en Centroamérica una integración económica regional

57/ También se ajusta al mismo sistema el tratado, destinado a sustituir el de 1918, que firmaron Honduras y El Salvador el 18 de febrero de 1957.

/han dado

han dado motivo a la creación de varios organismos específicamente centro americanos como el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano y sus subcomités, y como habrá de serlo la Comisión Centroamericana de Comercio que prevé el proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio y a la cual se hará referencia más adelante. La Secretaría de la CEPAL --que lo es también del Comité y del Subcomité-- ha realizado una serie de estudios relacionados con el programa de integración en los cuales han participado asimismo expertos del programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas. Precisa, sin embargo, hacer estricta distinción entre la cooperación que para trabajos técnicos preparatorios de índole general han venido prestando esos organismos internacionales y la labor de estudio y negociación para casos precisos que es de la exclusiva competencia de los organismos propios de la zona de libre comercio. A medida que ésta avance y se desarrolle se irá haciendo más evidente que los estudios de que deben ser precedidas las negociaciones y la efectuación de las últimas sufrirán grave retardo salvo que las realicen organismos de carácter permanente, susceptibles de efectuar investigaciones, cuando sea preciso, sobre la situación de cada industria interesada y de proceder previamente al acopio indispensable de material informativo y a la centralización, recopilación y archivo de éste.

La creación del organismo permanente que parece indispensable no restaría nada, por lo demás, a las atribuciones propias de los Estados e inherentes a su soberanía. Por tres razones: la primera, que la esfera de competencia de tal organismo estaría limitada a la etapa de estudio y negociaciones y que siempre tocaría a los órganos Ejecutivo y

/Legislativo

Legislativo de los respectivos Estados emitir la última palabra en materia de decisiones; la segunda, que el organismo permanente habría de estar constituído naturalmente por personas que, dado el origen de su designación, reflejarían el criterio de los respectivos gobiernos; la tercera, que, por lo mismo, el organismo permanente en cuestión necesitaría y utilizaría de continuo la colaboración de los departamentos competentes de cada país para iniciar y desenvolver sobre el terreno las investigaciones a que hubiere lugar con motivo de preparar la inclusión de un artículo en la lista de liberaciones o la unificación de un aforo arancelario o de otros impuestos. Al culminar este paso inicial de cada investigación, el representante del Estado respectivo tendría desde entonces un comienzo de orientación por parte de su gobierno acerca del punto de vista del último en relación con el caso particular.

El Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio crea en su art. XVIII una Comisión Centroamericana de Comercio integrada por representantes de cada una de las partes contratantes, la cual celebrará sus reuniones "con la frecuencia que lo requieran sus labores o cuando lo solicite cualquiera de los Estados contratantes". El Art. XIX siguiente establece para la Comisión Centroamericana de Comercio una serie de atribuciones que incluyen no sólo la preparación y proposición de medidas encaminadas al desarrollo de la zona de libre comercio sino además la elaboración de un plan definido para la realización de la integración centroamericana que contemple el establecimiento de una unión aduanera y de un mercado común en la región. Ofreciendo mayor especificación sobre el particular se prevé en el mismo artículo que la Comisión se ocupará de estudiar, a solicitud de uno o más de los gobiernos del Istmo, asuntos relacionados con la aplicación del tratado y con el desarrollo del comercio

/intercentroamericano

intercentroamericano y propondrá medidas para resolver los problemas que en relación con la una o la otra de estas cuestiones lleguen a suscitarse; que estudiará las actividades de producción y comercio de los Estados signatarios y recomendará adiciones a la lista de liberaciones anexa al tratado, y en fin que deberá también ocuparse de problemas como los siguientes: la unificación de los aranceles y de las regulaciones de aduanas así como la de los impuestos internos y la del régimen fiscal para artículos estancados; la concertación de acuerdos para evitar la doble tributación en materia de impuestos directos y la sugestión de medidas tendientes a facilitar el transporte intrarregional y la aplicación del sistema métrico decimal; y por último, que atenderá a la concentración y análisis de las estadísticas sobre el intercambio comercial entre los Estados signatarios. Se prevé en el Art. XVIII que la Comisión "tendrá una secretaría permanente que estará a cargo de la Secretaría de la Organización de Estados Centroamericanos".

El examen de esas disposiciones permite establecer algunas conclusiones concretas acerca de si para el adecuado desempeño de las funciones de la Comisión se requiere que ésta sea un organismo de carácter permanente o si bastará con que sólo celebre reuniones periódicas. Si se revisa cuidadosamente la complejidad y el número considerable de las atribuciones que se han adjudicado a la Comisión y se pondera asimismo el tiempo que habría de necesitar para desempeñarlas adecuadamente y, en particular, para realizarlas dentro del término que el propio proyecto señala para el cumplimiento de los objetivos del Tratado, se llega necesariamente a la conclusión de que sólo un organismo de carácter permanente estará en situación de atender satisfactoriamente a ese desempeño.

/Es de observar,

Es de observar, por otra parte, que el funcionamiento permanente de la Comisión con una secretaría dependiente de ella crearía las condiciones de estabilidad propias de un organismo homogéneo y de vida contínua que permitirían mucho más fácilmente a los gobiernos seleccionar para las posiciones de responsabilidad en ambas a personas de la más alta competencia en materia de política comercial y económica general sin tener que estarlas eventualmente retirando de posiciones de responsabilidad en la administración.

V. LOS PROBLEMAS DE ORDEN INTERNACIONAL RELACIONADOS CON LA APLICACION DE LOS GRAVAMENES ADUANEROS UNIFORMES QUE SE ACUERDEN.

Los obstáculos o limitaciones que es susceptible de encontrar la equiparación por motivo de compromisos contraídos por uno o más países centroamericanos con otro u otros de fuera de la región pueden ser de diversos órdenes. Vale la pena destacar, por su interés práctico, los siguientes:

1. Consolidación de aforos en la lista anexa de un tratado bilateral. Esto tendría la consecuencia de que en algunos casos el nivel medio de gravamen arancelario uniforme o particular al país centroamericano[58/] que fuere proyectado tropezase con dificultades de aplicación por ser más elevado que el nivel del aforo consolidado para el mismo artículo en favor del estado no centroamericano con que se haya celebrado el tratado bilateral;

2. Consolidación de aforos en un tratado multilateral entre uno o más países centroamericanos y otros de fuera de la región, con consecuencias iguales a las que se acaban de enumerar;

3. Compromiso por vía convencional de uno o más países centroamericanos con otro u otros de fuera de Centroamérica a que el establecimiento en la región de favores particulares al comercio intercentroamericano no redunde en una elevación general de aforos o en una incidencia media arancelaria superior a la existente en el país dado o en la región.

58/ La primera eventualidad en caso de que se optase por la fórmula de nivelación gravamen por gravamen; la segunda, de inclinarse la preferencia por el establecimiento de un gravamen total uniforme, con su secuela de aforos complementarios diversos para cada producto, de país a país.

/Dado que

Dado que los anteriores supuestos corresponden en la práctica, la primera, a situaciones susceptibles de presentarse con motivo de la existencia de tratados de comercio bilaterales con lista anexa de consolidaciones entre países de Centroamérica y otros de fuera de ella; y la segunda y la tercera a situaciones que pueden suscitarse con motivo de pertenecer uno de los miembros del grupo regional, Nicaragua, al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es adecuado dividir el tema de esta sección en dos subtítulos: 1) aforos consolidados en tratados bilaterales con países no centroamericanos y 2) la equiparación y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

1. Aforos consolidados en tratados bilaterales con países no centroamericanos

a) La situación actual y sus antecedentes. Algunos de los países centroamericanos admitieron, particularmente en la primera parte del siglo XX, la política de inclusión de listas de aforos consolidados en los tratados bilaterales de comercio que celebraron.[59/] Sin embargo, habiendo sido dichos tratados denunciados o substituídos por otros, se procedió en Centroamérica a una nueva aceptación de ese tipo de política comercial, siendo el ejemplo más importante y destacado de ella la serie de tratados bilaterales con lista anexa de aforos consolidados que concluyeron con los Estados Unidos todos los países de Centroamérica entre 1936 y 1937. La celebración con posterioridad por parte de países centroamericanos de tratados bilaterales que incluían la cláusula de nación más favorecida, o la subsistencia de otros que igualmente la contenían, ha dado lugar a que los países con los

59/ En relación con ésta y las observaciones siguientes, ver en particular Política comercial y libre comercio en Centroamérica (E/CN.12/CCE/11).

/cuales

cuales se habían celebrado esos tratados gocen de las rebajas de aforo consolidadas en los trabajos con Estados Unidos.[60/]

En la actualidad, se encuentran en vigencia plena los tratados contraídos con los Estados Unidos por El Salvador y Honduras. Aun cuando los demás no han sido formalmente denunciados, el celebrado con Nicaragua, que ya había sido suspendido en cuanto a consolidación de aforos en virtud de una concesión hecha por Estados Unidos al último país, perdió de un todo su vigencia con motivo de la adhesión de Nicaragua al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio del cual forma parte igualmente Estados Unidos;[61/] el correspondiente a Costa Rica fué suspendido en mayo de 1951 por acuerdo de las partes mientras se celebran otras negociaciones, y hace poco vino a quedar en igual situación, por idéntico motivo, el celebrado entre Guatemala y Estados Unidos.

b) Efectos generales de los aforos consolidados extrarregionales sobre la formación de una zona de libre comercio. Los aforos consolidados en tratados de comercio bilaterales, otorgados a países ajenos a una zona de libre comercio, producen en relación con el propio establecimiento de ésta efectos que es conveniente considerar antes de proceder a examinar la situación que por el mismo motivo se presenta en la etapa de unificación arancelaria. Cualesquiera que sean los efectos, lo mismo en el sentido de dificultar o no el establecimiento del libre comercio

60/ No parece necesario, para los efectos de este trabajo, entrar en detalle acerca de las situaciones mencionadas en el párrafo. El caso tipo de tratados bilaterales tan importantes como los celebrados entre los Estados Unidos y las repúblicas centroamericanas es suficientemente útil para analizar a su través el tema de esta sección. Se omitirá, en consecuencia, mención de los tratados firmados con países europeos y otros.

61/ Nicaragua concluyó el 21 de enero de 1956 un tratado de amistad, comercio y navegación con Estados Unidos, de un plazo de diez años, con cláusula de nación más favorecida aplicable en materia de comercio, navegación y tributación pero sujeta a la cláusula centroamericana de excepción y asimismo a las excepciones habituales en cuanto a las concesiones preferenciales de Estados Unidos hacia Cuba, Filipinas, la Zona del Canal y los territorios dependientes de la República del Norte. A la fecha no ha sido ratificado.

/en una

en una región que en el de obstaculizar o no la equiparación de gravámenes aduaneros hacia fuera de ella, la cuestión del mantenimiento, suspensión o abolición de los aforos consolidados otorgados a uno o más países ajenos a la zona de libre comercio en constitución, es de modo muy definido un problema enteramente privativo de la política comercial y económica general de los estados interesados acerca del cual no es posible hacer recomendaciones. Todo estudio técnico sobre el particular ha, pues, de limitarse a someros planteamientos de situaciones.

Para iniciar la consideración del asunto es bueno comenzar formulando la observación elemental de que los aforos consolidados constituyen concesiones, otorgadas a cambio de otras en general de igual índole, que comúnmente realizan uno o más de los países de una región cuando no tienen todavía la intención de constituir entre ellos a plazo inmediato una zona de libre comercio o una unión aduanera. Las negociaciones para el tratado bilateral pueden conducir en tales casos al país, miembro futuro de una zona de libre comercio o de una unión aduanera, a otorgar, por lo menos con vistas a asegurar la entrada igualmente a aforo reducido de sus productos de exportación en el mercado del co-contratante, aforos consolidados bajos a artículos exportados por el último y cuya producción no intenta de momento el otorgante favorecer en su seno. Cuando se procede luego, si es el caso, a constituir una zona de libre comercio regional o una unión aduanera, casi sobra decir que los aforos consolidados, salvo en la etapa de equiparación de aforos hacia el exterior, no vienen a constituir obstáculo para liberar al comercio intrarregional de trabas fiscales sino en la eventualidad de que el artículo en relación con el cual se ha consentido la consolidación llene

/las condiciones

las condiciones de estar en producción o ser producible en uno de los países de la región y de que sea de aquellos que en la intención de los estados interesados necesite y merezca protección aduanera conjunta para favorecer el desarrollo de su producción. Puede suceder entonces que el aforo consolidado, por su bajo nivel, venga a ser una traba para que esa protección la establezcan aquel o aquellos de los países miembros de la zona o unión aduanera que lo hayan otorgado.

De este planteamiento o supuesto un tanto elemental se puede fácilmente pasar a casos prácticos en que la existencia de aforos consolidados puede llegar a obstaculizar la formación de una zona de libre comercio de constitución progresiva, porque podrían influir en sentido negativo sobre la ampliación del número de productos incluídos en las listas anexas a los tratados bilaterales o multilaterales como de libre comercio. Respecto a la situación más simple, pero suficientemente ilustrativa, que es naturalmente la de un tratado bilateral de libre comercio entre dos países de una misma región, caben dos eventualidades en que existe la posibilidad de que eso ocurra.

La primera se presenta en el caso en que el país A, para el momento en que va a constituir una zona de libre comercio con B, ya haya consentido un aforo consolidado al país C, ajeno a la región, sobre un artículo que B produce o podría producir pero a costos de producción que, por uno u otro motivo, son mayores que los de C y en relación con los cuales el aforo consolidado en favor del último país no es suficiente protección para equiparar el diferencial de costos de producción existente en favor de C y contra B. (No se precisará pronunciarse sobre si

/para A

para A será preferible por motivos de su política comercial hacia C, o para aprovechar mejor la ventaja relativa de costos, dejar las cosas como están o si le convendrá más dar los pasos necesarios para satisfacer a B —denuncia o renegociación del aforo consolidado— con la intención a la vez o alternativamente de obtener de éste otras ventajas y de favorecer la integración económica. El hecho es que en las circunstancias anotadas el aforo consolidado constituye de momento un obstículo para las medidas proteccionistas que los dos estados partícipes en el tratado bilateral de libre comercio puedan decidir adoptar para impulsar el libre comercio intrarregional y la integración de las respectivas economías.

La segunda situación, tal vez menos simple que la anterior, pero eventualmente más común en la práctica, más íntimamente relacionada con el caso preciso centroamericano y, en fin, ayuna de la complicación proteccionista por lo menos en la fase inicial de su planteamiento, es la siguiente: bien tanto A como B han consentido el aforo consolidado en favor de C, pero el otorgado por B —siempre el presunto productor actual o potencial del artículo— es menor que el concedido por A; o bien A no ha hecho concesión de aforo en beneficio de C. El país B, que prefirió en época pasada no proteger su artículo contra la producción de C —porque estuviese entonces más interesado en las ventajas compensatorias que éste le otorgaría o por cualquier otro motivo— y que le concedió al último país un aforo muy bajo, desea ahora aprovechar el mercado de A para la expansión de su producción y le propone que el producto sea admitido como de libre comercio entre ellos. Si el artículo es uno cuyo auténtico origen no es muy fácil de discernir en las aduanas al reconocimiento —la manteca de cerdo, para suministrar un ejemplo práctico—, es bien posible que A se resista a la admisión pues temerá que

/el artículo

el artículo proveniente de C pase a su territorio libre de derechos como originario de B y que, sin ventaja para el real incremento del libre comercio y de la integración económica, la admisión del producto en la lista de artículos liberados en su tratado bilateral con B concluya simplemente en hacerle perder a A ingresos fiscales de carácter aduanero. El resultado, por motivo de la rigidez que ha imprimido a la política comercial de B la existencia del aforo consolidado, viene a ser, de un modo u otro, que el último ha venido a significar un obstáculo para la ampliación del libre comercio regional y el perfeccionamiento de la zona de libre comercio, y ha ocasionado perjuicio directo para los productores de B. No corresponde examinar aquí si B puede o no tener razones de política comercial, de política económica general o cualesquiera otras para considerar que, para él, supera a esas desventajas la conveniencia de mantener el statu-quo en sus relaciones comerciales con C; ni si éste, porque estime de su interés o vea como razonable, o por cualquier motivo mire con simpatía, la formación de una amplia zona de libre comercio en la región, decida desligar a B de su compromiso, consintiendo sin exigir mayor compensación o ninguna, liberarlo a su solicitud del aforo consolidado o aceptar la denuncia, suspensión o renegociación del entero tratado de comercio entre los dos.

Las anteriores consideraciones y ejemplos demuestran, en todo caso, que la existencia de aforos consolidados y su mantenimiento, reforma o desaparición es susceptible de ejercer influencia concreta y definida sobre las facilidades de creación y expansión de una zona de libre comercio como la que se encuentra en curso de desarrollo en Centroamérica.

/c) Los aforos

c) Los aforos consolidados en favor de países extrarregionales y la equiparación. La cuestión por considerar ahora es si en algunos casos la existencia de un aforo consolidado a favor de un país ajeno a la región es susceptible de constituir obstáculo para una equiparación regional de aforos como la que se proyecta en Centroamérica. Podría serlo obviamente en dos eventualidades:

i) Cuando, por razones proteccionistas, o de orden fiscal, monetario o de cualquier otro, el nivel común de aforo que los cinco países hubiesen adoptado, en caso de unificación estricta de derechos de importación, fuese superior al aforo consolidado que hubiese otorgado respecto al artículo uno de los países del grupo regional. La situación vendría a ser similar, con las variantes en materia de cálculo que fuesen precisas, en el caso de que la consolidación otorgada en el pasado en favor de un país ajeno a la región fuese también la de alguno o algunos de los gravámenes adicionales a la importación existentes en el país centroamericano otorgante y se tratase de equiparar por separado uno de dichos gravámenes.

ii) Igualmente, cuando en caso de haberse adoptado el método de equiparación a través de un gravamen total aduanero común, lo que supone la fijación de aforos complementarios diversos de país a país, el aforo que le correspondiese establecer al país centroamericano que ha concedido el aforo consolidado, fuese superior al último.

El caso se plantea en las formas indicadas no obstante la existencia de la cláusula centroamericana de excepción a la de nación más favorecida, incluída en casi todos los tratados de comercio bilaterales de países centroamericanos con otros de fuera de la región. Es obvio que el alcance de la cláusula centroamericana se limita a dejar libre al estado

/centroamericano

centroamericano en cuestión para otorgar a otro u otros de los estados de la región un aforo menor que el consolidado —o cero aforo— sin que la otra parte en el tratado bilateral pueda reclamar igual beneficio en virtud del juego de la cláusula de nación más favorecida. Así, no obstante la cláusula, el compromiso de mantener el aforo consolidado sigue en pie para el estado que lo ha otorgado y constituye res inter alias para los demás estados centroamericanos. De donde se concluye que, por lo menos en principio, el primero no queda desligado al respecto salvo negociaciones con el estado beneficiario o una denuncia del tratado bilateral.[62/]

Se presenta en tales circunstancias una situación acerca de la cual no puede formularse ninguna recomendación concreta sin aparecer inmiscuyéndose en determinaciones acerca de la orientación de la política comercial de los estados interesados que son de la exclusiva competencia de estos.

Pueden sin embargo anotarse, sin recomendar ninguna, cuatro soluciones alternativas posibles: a) el país que ha otorgado el aforo consolidado obtiene de su co-contratante de fuera de la región que éste consienta en la elevación del aforo, o en su suspensión, o en la de todo el tratado como en los casos ya indicados; b) el país primeramente nombrado denuncia pura y simplemente el tratado; c) el mismo país obtiene de los otros de Centroamérica que no obstante incluir en su tarifa ordinaria el aforo que le corresponda en virtud del método de unificación adoptado,

62/ Respecto a las razones que pueden inducir al estado que goza del aforo consolidado a renunciar a él para facilitar elemento de perfeccionamiento tan importante en la zona de libre comercio como la equiparación de gravámenes aduaneros de la región hacia el exterior de ella. Véase más adelante.

/se le permita

se le permita seguir otorgando a su co-contratante de fuera de la región, y eventualmente a los beneficiarios de la cláusula de nación más favorecida, el aforo consolidado; d) los otros países de Centroamérica admiten un aforo común para todos los cinco que no infrinja el compromiso del que ha otorgado el aforo consolidado o bien, si éste es el método adoptado, reajustan el gravamen aduanero total con vistas a igual fin, o sea, de modo que el aforo general por aplicar por el país obligado al aforo consolidado no sea superior a éste.[63/]

La conclusión general es, pues, que en las eventualidades en que la equiparación deseada, efectuada por cualquiera de los dos métodos expuestos en el capítulo III, encuentre en cuanto a un artículo dado o varios el obstáculo de aforos consolidados, se presentan para el país otorgante de éstos una serie de líneas de negociación posibles acerca de las cuales toca al mismo decidir de acuerdo con los dictados de su política comercial y económica general.

Sin embargo, para los casos en que la preferencia fuere solicitar una eliminación de los aforos consolidados, o una renegociación con vistas a elevarlos, no estará de más formular algunas observaciones derivadas de la experiencia histórica acerca de la supresión de barreras aduaneras entre grupos regionales. Las tentativas de formar uniones aduaneras no han encontrado

63/ Es de notar que el Artículo 234 del Tratado de la Comunidad Europea, firmado el 25 de marzo de 1957 entre Alemania Occidental, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, dispone lo siguiente: "Las disposiciones del presente tratado no afectarán los derechos y obligaciones derivados de acuerdos concluídos con anterioridad a su vigencia entre, de una parte, uno o varios de los países miembros y, de otra, uno o más países extraños a la Comunidad. En el grado en que esos acuerdos no sean compatibles con el presente Tratado, el o los países miembros interesados adoptarán las medidas adecuadas para eliminar las incompatibilidades que se determinen....." En caso necesario los estados miembros se prestarán ayuda mutua con vistas a alcanzar este fin y adoptarán, si es menester, una actitud común.

/por regla

por regla general[64/] obstáculo o resistencia de parte de los países ajenos al grupo que podrían haber invocado al beneficio anterior, en relación con alguno de los presuntos componentes, sea de la cláusula de nación más favorecida, sea de otros favores especiales. Los países ajenos han considerado generalmente que en último término podrían beneficiarse, más que de esos favores, del fortalecimiento de economías regionales que aumentase en términos también generales la capacidad de importación del conjunto de países que tratan de formar la unión aduanera. La misma tendencia se está bosquejando en relación con las zonas de libre comercio y por la misma razón. Así, el uno y el otro tipo de agrupaciones aduaneras fueron admitidas en el Art. 44 de la Carta de La Habana y se les ha dado luego aceptación, en términos similares, al no ser ratificada ésta, en el Art. XXIV del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio. Pero —y es éste el punto importante que cabe destacar— esa admisión se ha otorgado a condición de que la unión aduanera o la zona de libre comercio por formar se vayan perfeccionando en el sentido de abarcar, o sea de liberar de derechos y otras trabas al libre comercio, sustancialmente a todo el tráfico comercial intrarregional de productos originarios de la región, vale decir, a la parte más considerable e importante de ese tráfico.

64/ Viner, The Customs Union Issue (op.cit., pp.6 ss.) cita algunos casos, sobre todo en el siglo XIX, en que sí se presentó el problema. Pero más tarde (p.12) observa que "si las uniones aduaneras son aproximadamente completas, no es probable que la cláusula de nación favorecida pueda ser hoy un obstáculo". Y añade, entre otras razones, la de "la experiencia", por un siglo, de uniones aduaneras a las cuales se permitió actuar sin protesta, o sin que ésta tuviera éxito". La cuestión, por lo demás, no posee para Centroamérica sino el interés indirecto que más adelante se anota. Salvo en muy contados casos, los tratados bilaterales con países ajenos a la región contienen la cláusula centroamericana de excepción a la de nación más favorecida.

/En una

En una palabra, los países de fuera del grupo regional aduanero no están generalmente en ánimo de facilitar la formación del último a costa de sacrificar las ventajas de que puedan en el momento disfrutar en relación con uno o más de los componentes del grupo, a menos que la unión aduanera o zona de libre comercio no llegue a alcanzar la suficiente fisonomía de tal en grado de compensar para ellos, por medio del fortalecimiento de las economías regionales, la pérdida de esas ventajas. El antecedente induce a pensar que las facilidades que puedan encontrar en las negociaciones del caso con países que gocen de aforos consolidados los países que intenten constituir una zona de libre comercio o que la estén formando dependen en mucho de la determinación que muestren los últimos en avanzar hacia la meta que se han definido, incluyendo el mayor número posible de productos originarios de la región entre aquellos que gozarán del beneficio de libre comercio intrarregional.

2. La equiparación y el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio

De las cinco repúblicas centroamericanas, sólo Nicaragua es miembro del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Se adhirió a dicho Tratado Multilateral el 28 de abril de 1950.[65/]

Los problemas que para el establecimiento de una zona de libre comercio en Centroamérica y para la equiparación de gravámenes aduaneros entre los países componentes de tal zona suscita dicha adhesión son en sentido general los mismos ya examinados cuando se consideró en la sección anterior la cuestión de los obstáculos que podrían derivarse de la existencia de aforos consolidados para artículos de importación en un número de tratados bilaterales de países centroamericanos con otros ajenos a la región. La identidad

65/ Cf. Basic Instruments and Selected Documents, Vol. I, p. 133. The contracting parties to the general agreement on tariffs and trade. Ginebra mayo de 1952.

/entre las

entre las dos situaciones consiste, por supuesto, en que el hecho de que los aforos consolidados hayan sido otorgados en tratados bilaterales o en un tratado multilateral no varía en nada las consecuencias de la existencia de dichas consolidaciones.[66/]

Es, sin embargo, oportuno consagrar atención especial a la influencia que sobre la equiparación proyectada puede tener el hecho de que uno de los países centroamericanos haya adherido al GATT. Por un lado, es útil analizar las facilidades, mayores que las habituales en los tratados bilaterales, que el Acuerdo General otorga a sus miembros para desligarse de aforos consolidados bajo dicho Acuerdo.

Por otro, conviene analizar asimismo la situación planteada por el Art. XXIV del Acuerdo e indagar en qué grado sería susceptible de coartar la posibilidad de los países centroamericanos de establecer gravámenes aduaneros comunes superiores sea a los actuales de Nicaragua o a los existentes en cualquier parte de la región.

a) Los aforos consolidados por Nicaragua dentro del GATT. En atención a sus obligaciones dentro del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, Nicaragua participó en las negociaciones de Annecy y suscribió el correspondiente protocolo de 10 de octubre de 1949, en el cual, de acuerdo con lo prescrito en el ordinal b) del numeral 1 del Artículo II de la Parte I del Acuerdo General, los miembros enumeran en listas anexas las consolidaciones de aforos arancelarios de importación que, a cambio de concesiones de igual tipo, verifican en favor de los otros miembros del Acuerdo. La citada disposición del Acuerdo General compromete además a Nicaragua a no sujetar la importación de los productos

66/ Invitada por las Partes Contratantes en 1949 a la reunión sobre reducciones arancelarias multilaterales de Annecy, Nicaragua concertó allí una serie de concesiones recíprocas que no puso en aplicación sino después de su adhesión al Acuerdo General, a partir del 1o. de agosto de 1950 (Cf. Memoria del Ministerio de Economía, 1949-1951, p. 10, Managua, 1952).

/que ha

que ha convenido en incluir en esas listas a otras cargas impositivas, distintas de las arancelarias, superiores a las existentes en el momento de su adhesión al Acuerdo General. Es, en fin, de tener en cuenta que en la última revisión, aún no ratificada, de dicho convenio multilateral[67] se insertó un añadido a la disposición expresada que proscribe igualmente el aumento, por sobre el límite que tenían para la fecha indicada "de las cargas de cualquier naturaleza que graven las transferencias internacionales de fondos efectuados en concepto de pagos de importaciones" de los referidos productos.

El problema concreto que así se plantea en virtud de la participación de Nicaragua en el GATT y de las negociaciones que allí ha celebrado es el de que dichos compromisos pueden impedirle aplicar a los artículos importados desde las Partes Contratantes del Acuerdo General el aforo común uniforme centroamericano que se decida o, si el método de gravamen total uniforme fuese más bien el escogido para la equiparación, el aforo diferencial complementario de dicho gravamen que correspondiese a Nicaragua. Tal obstáculo se presentaría, claro está, en aquellos casos en que el nuevo aforo que debiese adoptar Nicaragua fuese más alto que el derecho de importación consolidado dentro del GATT.

El Acuerdo General, como se dijo, posee una flexibilidad mayor que la corriente en los tratados bilaterales de comercio que permite encontrar diversas soluciones, más o menos completas, a tal situación. Dicha flexibilidad resulta más considerable aún en el nuevo texto revisado, el cual, firmado por las Partes Contratantes el 10 de marzo de 1955 junto con el de la Organización para la Cooperación Comercial, no entrará al igual de ésta en aplicación sino al efectuarse la ratificación conjunta por el número de países al efecto determinado.[68]

67/ En la revisión el citado Art. II ha pasado a ser tercero. Op.cit., p.9, abril de 1955.
68/ Aquellos a los que corresponda el 85% del comercio internacional realizado entre las Partes Contratantes; el porcentaje se calcula de acuerdo con reglas fijadas en los propios textos.

/Ante esa

Ante esa particular situación de un texto del GATT en vigencia y otro en vías de ratificación, será preciso examinar las posibilidades que emergen del uno y del otro para la solución del problema en estudio.

i) El retiro de aforos consolidados de acuerdo con el texto vigente. El texto del GATT en vigencia fué firmado en su forma original en Ginebra el 30 de octubre de 1947 y ha sido publicado en mayo de 1952 con las enmiendas sufridas hasta esa fecha. Es a ese texto al que adhirió Nicaragua cuando entró a formar parte del Acuerdo el 28 de abril de 1950. Como se dijo, el texto sufrió otras enmiendas de noviembre 1954 a marzo de 1955, publicadas en abril de 1955, que aún no han sido ratificadas por el número de miembros necesario para que entren en vigencia.

Para los miembros originales del GATT y para posteriores adherentes han estado empero únicamente en aplicación, en virtud de un protocolo de aplicación provisional, las partes I y II del último y, además, su parte III en cuanto no entre por entero en conflicto con la legislación en vigencia en el territorio del país que la aplique. Por lo tanto, sólo habrán de tomarse en consideración las referidas partes.

El Artículo XXVIII (Parte III), indica que con posterioridad al 1o. de enero de 1954 cualquiera de las Partes Contratantes puede iniciar negociaciones con otra de ellas con vista a modificar o anular el tratamiento de favor —vale decir, el aforo consolidado— otorgado a un producto de los incluídos a tal efecto en las listas anexas. Agrégase que el

69/ Basic instruments and selected documents. Vol. I. Text of the agreement and other instrument and procedures. The contracting parties to the general agreement on tariffs and trade. Ginebra, mayo de 1952.

70/ 30 de mayo del mismo año, si se toma en cuenta la fecha de aplicación y no de ratificación.

71/ Basic instruments and selected documents, op.cit. Vol. I (revisado) 1955.

72/ Cf. Protocol of provisional application, 30 de octubre de 1947, y The Annecy protocol on terms of accession, op.cit., Vol. I, mayo de 1952.

/país

país otorgante queda igualmente obligado, a requerimiento de cualquiera otra de las demás partes contratantes que se estime interesada en el asunto, a discutir el punto con ella o con las demás. Si las mencionadas negociaciones no se concluyen en el establecimiento, por mutuo acuerdo, de concesiones compensatorias de los favores retirados, el miembro que desee retirar uno o más de los aforos consolidados, puede siempre hacerlo; pero en tal caso el miembro a quien esas concesiones fueron otorgadas, y también eventualmente otras de las partes contratantes que se estimen lesionadas,[73] quedan autorizados dentro del período de seis meses a partir del retiro de las concesiones y previo aviso de 30 días a la organización --la Secretaría del GATT--, a retirarle al miembro denunciante consolidaciones de aforos sustancialmente equivalentes a las que éste ha anulado. En fin, si las dos partes contratantes entre quienes inicialmente se suscitó el asunto han llegado a un arreglo satisfactorio, pero éste no ha podido lograrse entre el miembro decidido a retirar las concesiones y un tercer miembro interesado en ellas, el último puede siempre emplear el procedimiento de retiro de las mismas en cuanto toca al primero en los términos que se acaba de señalar.

ii) El retiro de acuerdo con el texto enmendado de 1955 en vías de ratificación. El retiro de las concesiones es todavía más flexible en el nuevo texto en vías de ratificación. En primer lugar, porque están fijados para las renegociaciones períodos de tres en tres años contados a partir del 1o. de enero de 1958 y, además, porque el nuevo organismo --la Organización de Cooperación Comercial-- que se instaurará si son ratificadas las reformas[74] podrá establecer, por voto de las dos terceras partes de sus

73/ Por definición, gozaban igualmente de la concesión en virtud de la cláusula general e incondicionada de nación más favorecida establecida por numeral 1 del Artículo 1o. del Acuerdo General.

74/ Agreement on the organization for trade cooperation. Op.cit., pág. 75, abril de 1955.

/miembros,

miembros, que son los mismos del GATT del cual ella constituye la Secretaría, otros períodos de renegociación para los efectos de que el miembro desee modificar o sustituir sus concesiones pueda hacerlo. El proceso que se desarrolla no difiere sustancialmente en tales eventualidades del antes descrito. Puede como antes, si no se llega a acuerdo, retirar de todos modos las concesiones el miembro que ha iniciado la renegociación con el propósito de modificarlas, quedando sujeto, como en el texto anterior, a que le sean canceladas concesiones equivalentes en lo sustancial a las que anula, sea por parte del miembro a quien las otorgó, sea por parte de otros miembros a quienes la Organización (la OCC) les haya reconocido interés en la materia. Para que el uno o las otras puedan proceder en tal forma se requiere que actúen al efecto dentro de un período no mayor de seis meses después del retiro y que den un preaviso de 30 días a la Organización.

En segundo término, porque la OCC puede también autorizar, a cualquier miembro en circunstancias especiales, a abrir renegociaciones para la modificación o retiro de concesiones. Las negociaciones se desarrollarán entonces en forma más o menos análoga a la ya indicada, pero, con la salvedad de que si no tienen éxito, el asunto puede ser referido por el miembro solicitante a la Organización, y no es sino a condición de que ésta no se pronuncie en su contra[75/] que podrá retirar las concesiones y que se abrirá para el miembro en cuyo favor las otorgó, y para los miembros que la Organización haya reconocido como igualmente interesados, el período de seis meses dentro del cual podrán retirar al primero concesiones sustancialmente equivalentes.

Es en fin de notar que, de acuerdo con el numeral 5o. del propio Artículo XXVIII del nuevo texto, antes del 1o. de enero de 1958 o

75/ Es decir, que determine que no ha ofrecido, en cambio de las que desea retirar, concesiones equivalentes.

/del comienzo

del comienzo de los períodos subsiguientes o de los que la Organización haya podido haber autorizado por voto de dos terceras partes de sus miembros, sería posible a cualquier miembro, si da noticia previa a la Organización, reservarse el derecho de modificar las listas durante el curso del nuevo período, 76/ quedando siempre, como en los anteriores casos, a las otras partes el derecho ya indicado a modificar o a retirarle concesiones que estime equivalentes.

En conclusión, si el texto del GATT tal como se encuentra posee disposiciones más flexibles que las de los tratados bilaterales a efectos de renegociación de aforos consolidados, la afirmación es tanto más cierta en cuanto toca al texto del Acuerdo aún en vías de ratificación. De donde se deduce en conjunto que a Nicaragua le será más factible que en el caso de los tratados bilaterales alcanzar en el seno del GATT la modificación o eliminación de los aforos consolidados en virtud de negociaciones dentro de dicha organización, toda vez que así sea necesario para que pueda llevar uno o más de sus aforos al nivel exigido por la equiparación. 77/

76/ El objeto de la disposición es liberarlos de la condición de que si va a iniciar el proceso de renegociación o retiro, tenga que ajustarse a la regla de comenzarlo justamente, como es requerido para los casos anteriores, el propio día de comienzo del período.

77/ Pueden citarse algunos antecedentes de autorización para modificar aforos consolidados: a) la autorización concedida al Benelux (15 de diciembre de 1950) de elevar, con motivo de la devaluación del florín holandés, una serie de los aforos consolidados dentro del GATT; b) la decisión de 5 de mayo de 1955 permitiendo a la Gran Bretaña que, con el propósito de favorecer el desarrollo económico de territorios ultramarinos de ella dependientes, elevara los márgenes de preferencia (o sea, la diferencia entre aforos consolidados a favor de miembros del GATT y las anteriores preferencias) sobre artículos importados de dichos territorios, y c) la decisión, igualmente de fecha 5 de diciembre de 1955, que autoriza a los Estados Unidos para que, no obstante sus compromisos dentro del GATT de no aplicación de restricciones cuantitativas y de consolidación de aforos, pueda dar aplicación al Art. 22 de su "Agricultural adjustment act" de 1933 según el cual, al producirse ciertas situaciones de precios y mercados, el gobierno de ese país debe restringir las importaciones de los productos agrícolas afectados por dichas eventualidades y queda asimismo autorizado para elevar los respectivos derechos de importación hasta en un 50% ad valorem.

/b) Las condiciones

b) Las condiciones del GATT para que sus miembros puedan participar en uniones aduaneras y en zonas de libre comercio, analizadas en relación con el "waiver" otorgado a Nicaragua. En esta sección no se analizarán solamente las condiciones que fija el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (parágrafos 4o. a 10o. del Art. XXIV del mismo) para que sus miembros puedan participar en una zona de libre comercio, y a cuyo cumplimiento está obligada Nicaragua como miembro del mismo, sino que se considerarán igualmente dichas condiciones en cuanto se refieren a la formación de una unión aduanera o de un acuerdo provisional para establecerla. Los estados centroamericanos, al expresar explícitamente en el proyecto de tratado multilateral 78/ —que al ser aprobado constituirá el estatuto de la zona de libre comercio— su voluntad de que la última culmine en una unión aduanera, han otorgado de hecho a dicho texto el carácter del referido acuerdo provisional que prepara la formación de una unión aduanera. Además, los mencionados estados se han propuesto desde ahora satisfacer la condición, no exigida sino para el caso de uniones aduaneras, de proceder paulatinamente a la unificación de los impuestos de aduana hacia el exterior. El examen se habrá de verificar lógicamente en función de la resolución del GATT de fecha 7 de noviembre de 1956, según la cual las Partes Contratantes del Acuerdo General aprueban la solicitud de Nicaragua de que su participación en la zona de libre comercio centroamericano goce del beneficio de la excepción del parágrafo 10o. del Artículo XXIV que autoriza a las referidas Partes a aprobar, por una mayoría de dos tercios, proposiciones relativas a la formación de una unión aduanera, de una zona de libre comercio o a la celebración

78/ Ver parágrafo inicial del Artículo 1o.

/de un acuerdo

de un acuerdo provisional para constituirlas, aún cuando no se ajusten del todo a los requisitos de los parágrafos 4o. a 9o. del mismo artículo,[79] a condición de que tales proposiciones tengan como propósito la creación de uno de los mencionados organismos acordes en términos generales con la definición que de ellos verifica el artículo en cuestión.

Para analizar debidamente el alcance de la excepción o "waiver" mencionado, será conveniente agrupar las expresadas disposiciones en la siguiente forma: i) disposiciones ya cumplidas; ii) disposiciones siempre aplicables, y iii) disposiciones de cuyo riguroso cumplimiento ha exceptuado a Nicaragua la resolución del GATT.

i) Disposiciones ya cumplidas. La del ordinal a) del parágrafo 7o., según la cual toda parte contratante que decida participar en una unión aduanera o en una zona de libre comercio o en un acuerdo provisional tendiente a la formación de ellos, debe notificarlo sin demora a las Partes Contratantes y suministrar a éstas todas las informaciones necesarias para someter a las partes contratantes los informes del caso y formularles las recomendaciones pertinentes.[80] Esta disposición la satisfizo ya Nicaragua con ocasión de solicitar recientemente, como ya se expresó, el goce de la excepción del parágrafo 10o. del Art. XXIV del Acuerdo General para la zona de libre comercio en la cual va a participar.

79/ Como no existen derechos preferenciales concedidos por Nicaragua a otros países centroamericanos no se hará referencia al parágrafo 9o.

80/ La expresión Partes Contratantes corresponde, como de costumbre a todos los miembros del GATT actuando como organización, y la de "partes contratantes" a los mismos considerados individualmente.

/ii Disposiciones

ii) Disposiciones siempre aplicables. Por no estar incluída en la excepción, es aplicable la del parágrafo 4o. según la cual "las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad de comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías que participen en tales acuerdos". Agrega que "reconocen también que el establecimiento de una zona aduanera o de una zona de libre comercio debe tener por objeto el facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no el obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios".[81/]

Además, sigue siendo aplicable, por constituir una regla susceptible de ser invocada por Nicaragua con vistas a facilitar la constitución de la zona de libre comercio centroamericana, la del parágrafo 6o. según la cual con ocasión del establecimiento de una unión aduanera o de un acuerdo provisional para formarla, podrán ser renegociadas las consolidaciones de aforos otorgadas en favor de los miembros del GATT por aquellos de los miembros de éste que vayan a participar en la unión o el acuerdo provisional. El texto preciso de la disposición dice: "Si al cumplir las condiciones estipuladas en el apartado a) del parágrafo 5o., una parte contratante tiene el propósito de aumentar un derecho de manera incompatible con las disposiciones del Art. II, será aplicable el procedimiento establecido en el Art. XXVIII.[82/] Al determinar las compensaciones se tendrá debidamente en cuenta la compensación que resultaría ya con las reducciones efectuadas en el derecho correspondiente de los demás territorios constitutivos de la unión".[83/]

81/ Versión no oficial en español, proveniente del nuevo texto del Acuerdo General, publicado en abril de 1955 y aún no ratificado por el número requerido de partes contratantes, pero la cual es utilizable porque la disposición en cuestión no ha sufrido variación.
82/ Ver pág. 78 anterior.
83/ Igual observación a la formulada en la nota anterior acerca de la proveniencia de la versión en español.

/Dicha

Dicha cláusula es siempre invocable por Nicaragua. Lo era en principio, o sea antes de la resolución del GATT en que se otorga el "waiver", porque, bien que se refiera a uniones aduaneras o acuerdos provisionales para formarla y no a zonas de libre comercio, como ya se expresó, de una parte puede considerarse el proyecto de Tratado Multilateral, dado el contexto del parágrafo primero de su Art. I, como un acuerdo provisional para constituir una unión aduanera; y, de otra, existe la consideración de que los estados centroamericanos, al aprestarse a iniciar la unificación de sus gravámenes aduaneros hacia el exterior de Centroamérica, están ya definitivamente en vías de constituir una unión aduanera, más bien que una simple zona de libre comercio. Lo sigue siendo después de otorgado el "waiver" o excepción a condición de que la invoque Nicaragua, en virtud de la regla general de derecho relativa a las excepciones, según la cual éstas se aplican en el límite que favorezcan a la persona o al propósito en cuyo beneficio fueron otorgadas y en cuanto dicha persona —de derecho privado o público— invoque su aplicación o en el grado en que la excepción contribuya al fin para el cual fué dictada. La excepción, como la expresa la resolución misma que la otorga, tiene por objeto facilitar la creación de una zona de libre comercio, en vistas a la constitución de una unión aduanera en Centroamérica, y no hay lugar a dudas que la disposición en el momento analizada fué elaborada para facilitar este tipo de propósito.

En efecto, sirve dicha cláusula, por una parte, a rendir más flexible el procedimiento de renegociación por cuanto lo permite sin sujetarlo a la condición del plazo señalado en el Artículo XXVIII; y por la otra, a establecer un juego de compensaciones igualmente más flexibles que el previsto en el indicado artículo acerca de renegociación. La razón de ser de esta

/disposición es,

disposición es, por supuesto, que en el caso se trata no de negociaciones ordinarias de aforos consolidados como las contempladas en el Art. XXVIII, sino de otro tipo de ellas a las cuales se ha querido otorgar en el texto del Acuerdo General una categoría especial y muchas mayores facilidades, pues obedecen a un propósito al cual se imparte aprobación explícita en el propio Acuerdo como es el de la formación de una unión aduanera.

iii) Disposiciones de cuyo riguroso cumplimiento ha exceptuado a Nicaragua la resolución del GATT. Las esenciales son las de los ordinales a) y b) del parágrafo 5o., ya que señalan, respectivamente, el nivel al cual los países participantes en una unión aduanera o en una zona de libre comercio deben mantener sus derechos de aduana y el carácter que deben conservar sus regulaciones aduaneras para que la unión o zona sea de las admisibles bajo el Acuerdo General. Si se trata de una unión aduanera, los derechos de aduana --por definición uniformes para todo el territorio aduanero-- establecidos con motivo de su creación y aplicables al comercio con los países miembros del Acuerdo General, no deben tener en su conjunto una incidencia más elevada que los derechos de igual índole aplicables a dicho comercio antes de la formación de la unión por parte de los países que la han constituído; y en cuanto a las regulaciones de aduana no deben ser más rigurosas que las antes vigentes en esos mismos territorios. Y si es cuestión de una zona de libre comercio con las partes contratantes del Acuerdo General, no deben ser más altos en cada uno de los países constituyentes de la zona que los vigentes en esos mismos países para el expresado comercio con

84/ En la práctica, reajustados a raíz de su constitución.

/anterioridad

anterioridad a la creación de la zona[85] y las regulaciones de aduana tampoco deben ser más rigurosas que las antes existentes.

Otras disposiciones de cuyo riguroso cumplimiento queda exceptuada Nicaragua son las de los ordinales b) y c) del parágrafo 5 referentes a las condiciones que debe llenar cualquier acuerdo provisional encaminado a la constitución de una unión aduanera o una zona de libre comercio, a los procedimientos que adoptarán las Partes Contratantes para juzgar si dicho plan corresponde al propósito de formar la una o la otra por parte de sus presuntos constituyentes y si tal objetivo se está cumpliendo satisfactoriamente dentro del plazo en que los últimos han convenido en perfeccionarla. El "waiver", por lo demás, substituye esas reglas por otra según la cual las Partes Contratantes, sobre la base de la información suministrada por Nicaragua, revisarán su decisión el 1o. de enero de 1961, o en cualquier fecha posterior, si, después de haber estudiado los informes y el plan y listas[86] sometidos por el Gobierno de Nicaragua, llegan a la conclusión de que no está en vías de cumplimiento el requisito de que a los diez años de vigencia del tratado multilateral se haya constituído en la región una zona de libre comercio tal como la define el artículo XXIV.

85/ Para bien interpretar el sentido de la disposición, precisa tener en mente que en la definición que ha aceptado el GATT --la misma de la Carta de La Habana-- para las zonas de libre comercio, no es condición indispensable de éstas sino sólo de las uniones aduaneras la adopción de derechos de aduana uniformes hacia el exterior.

86/ Las listas de liberación de derechos en el tráfico intrarregional que contribuyen a servir de base para emitir juicio acerca de si realmente han sido eliminadas las trabas para lo substancial de dicho comercio, de acuerdo con la definición ya mencionada de la zona de libre comercio en el Acuerdo General (ordinal b) del parágrafo 8 del Artículo XXIV).

/Merece

Merece señalarse también, entre las que han sido objeto de la excepción otorgada, otra disposición: la del ordinal b) del parágrafo 8 que define a la zona de libre comercio. Según tal definición "se entenderá por zona de libre comercio un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás regulaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos X, XI, XIII, XIV, XV, y XX) con respecto a lo esencial en los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio." 87/ Es un hecho que uno de los objetivos esenciales del "waiver" es el de permitir mayor flexibilidad a los países centroamericanos para la formación de su zona de libre comercio al no tener Nicaragua que atenerse rígidamente para la constitución de ella a la definición que acaba de exponerse. Pero es asimismo de tener en cuenta que la propia excepción ha sido concedida de acuerdo con el parágrafo 10o., según el cual la zona de libre comercio a cuya constitución se otorgue tal ventaja debe ser tal "en el sentido" del propio Art. XXIV. De donde se deduce que queda siempre a cargo del o de los países miembros del GATT que en ella participen hacer cuanto les sea posible porque se conforme a la expresada definición.

c) <u>El caso especial de las reformas sufridas por el anteproyecto con posterioridad al otorgamiento del "waiver" del GATT a Nicaragua</u>. Como se sabe, el Comité de Cooperación Económica del Istmo

87/ Versión en español, según el nuevo texto aun no ratificado del GATT. La disposición no ha sufrido cambio. En cuanto a los artículos mencionados entre paréntesis corresponden: a) los artículos X, XI, XIII, XIV y XV, a los casos en que excepcionalmente, bajo determinadas condiciones, permite el Acuerdo General la aplicación de restricciones cuantitativas y a la reglamentación de tales excepciones, y b) el artículo XX a la autorización de aplicar medidas generales de restricción al comercio internacional en una serie de casos considerados como de interés público (defensa de la salud pública o de la moral; comercio de oro; comercio de armas y explosivos, etc.).

/Centroamericano,

Centroamericano, en su Cuarta Reunión celebrada en Guatemala en febrero de 1957, efectuó una serie de modificaciones al texto del anteproyecto de tratado multilateral emanado de la Comisión ad hoc que lo formuló. Como fué sobre la base del último que otorgó el GATT a Nicaragua el "waiver" cuyos presumibles alcances se analizan en la sección anterior, será indispensable considerar por último en este capítulo dichas reformas, siempre en función de las relaciones entre la participación de Nicaragua en el Acuerdo General y la constitución de la zona de libre comercio en formación.

De la revisión del texto del proyecto de Tratado Multilateral, tal como ha quedado después de la reunión de Guatemala, se desprende que de las susodichas reformas sólo tres tienen importancia particular en cuanto toca al asunto en cuestión: 1) la del artículo I, que no presenta problemas, pues simplemente constituye la inserción en el anteproyecto, convertido ahora en proyecto, del compromiso que asumen entre sí los estados centroamericanos de que la zona de libre comercio en formación debe ser perfeccionada dentro de un período de diez años a partir de la firma del correspondiente acuerdo; 2) la modificación del Artículo XVIII que, aun cuando no otorga a la Comisión Centroamericana de Comercio el carácter de permanencia que mejor facilitaría el alcance de la susodicha meta en el plazo así prescrito, de todos modos tiende a ese fin, al permitir su reunión con mayor frecuencia y continuidad de lo que preveía el anteproyecto,[88] y 3) en fin, la inserción del nuevo Artículo XXVII, acreedor a que se le otorgue la atención especial que se le dará en las siguientes líneas tanto por las variaciones que implica en los modos de acción que se utilizarán en Centroamérica para el establecimiento del libre comercio intrarregional como por las relaciones que tiene con los compromisos de Nicaragua dentro del GATT.

88/ Sobre el particular, ver Capítulo IV anterior.

/Prevé

Prevé esta disposición que en algunos casos se podrán establecer, como una de las formas de aplicación gradual del libre comercio al tráfico intrarregional y por medio de protocolos especiales que celebrarán luego los estados signatarios, regímenes transitorios de rebajas arancelarias progresivas que se llevarán a cabo por etapas y que se referirán a artículos no incluídos en la lista A del Tratado, los cuales, a la culminación de dicho proceso de reducción de impuestos aduaneros, serán incluídos en la última. La parte final del mismo artículo prevé, además, regímenes especiales, igualmente temporales, de sujeción a restricciones cuantitativas de importación o de exportación, para productos no incluídos en la mencionada lista.

Si se partiera del concepto de que basta con eliminar los derechos de aduana entre los países de una región para que, a través del libre comercio, se alcance la creación de un mercado común regional, tendría que estimarse que todo procedimiento que se separara de la entera abolición de dichos derechos entre los países que se preparan a constituir la agrupación aduanera en ciernes tendería a aplazar la constitución efectiva del mercado regional. Pero tal punto de vista, porque no toma en consideración todos los elementos del problema de la integración económica regional, incluso el de los intereses creados que se han desarrollado, carece de realismo. La adopción de un criterio realista requeriría darse cuenta de que con la eliminación de las barreras aduaneras apenas se ha suprimido uno de los obstáculos institucionales que estorban la formación de un mercado común en el sentido más amplio de la palabra. Y mientras no se haya obtenido una equiparación siquiera aproximada de los demás --resto del sistema fiscal, cargas sociales, por

/ejemplo--

ejemplo— y una igualdad por lo menos relativa en materia de utilización de los factores móviles de la producción, basada en el libre movimiento de mano de obra y de capitales, puede en casos ocurrir que el establecimiento de rebajas progresivas de los impuestos contribuya a permitir una ampliación del libre comercio hacia artículos que, en otro caso, no habrían podido entrar en el mismo.

El reajuste gradual del arancel ha sido por lo demás presentado en un estudio de la Sociedad de Naciones sobre uniones aduaneras, reproducido por las Naciones Unidas,[89/] como uno de los métodos elegibles de compensación para suavizar el impacto desfavorable que pueden sufrir en algunos casos los negocios establecidos con motivo de la creación de una unión aduanera y, por definición, de una zona de libre comercio, ya que se trata de la influencia derivada de la eliminación de la protección aduanera contra las importaciones provenientes de otros países constituyentes de la una o de la otra. Según dicho estudio, podría asumir tres formas ese reajuste gradual, de las cuales, dejando de lado, por su menor interés, el otorgamiento de un llamado "período de gracia" para la eliminación de la protección aduanera,[90/] vale la pena referirse, otorgando particular atención al segundo, a las dos siguientes: 1) la reducción arancelaria "paso a paso", o sea, por fracciones de aforo año por año, o por otro período corto determinado, a efectos de llevarla a culminación dentro de un plazo fijado de antemano; 2) la eliminación o la rebaja de aforos por grupos de industrias o de productos.

89/ Customs unions. Department of Economic Affairs. United Nations, Lake Success, N. Y. 1947 (parte 5, y en particular pág. 89 y siguientes).

90/ En realidad, en la constitución de una zona de libre comercio de formación progresiva el período de diez años fijado al efecto en el caso particular de América Central equivale a un período de gracia sin límites particulares pero con uno general representado por el expresado plazo.

/Cómo bien

Como bien se ve, el último procedimiento semeja al que se ha decidido utilizar en algunos casos en Centroamérica, ya que se combinarían, al principiar la agrupación aduanera regional, la eliminación absoluta de derechos de aduana sobre una serie de productos —los admitidos desde un comienzo en la lista A— y la rebaja gradual de derechos para otro grupo hasta su anulación, con la absorción de los respectivos productos en la mencionada lista de liberación.

Por el interés que guarda, vale la pena reproducir el comentario que acerca del reajuste gradual de aranceles formula la expresada publicación de la Sociedad de las Naciones al hacer resaltar sus ventajas como método de compensación de las pérdidas de capital que a algunas firmas puede ocasionar la situación de alteración en las condiciones de competencia provocada por la constitución de una unión aduanera:

> El efecto de cualquiera de los tres métodos de retardar la remoción o la reducción de los derechos protectores es aplazar la fecha en que los precios de los productos afectados se nivelarán en el mercado interno con los de los correspondientes importados. La subsistencia durante un período más extenso de precios más altos sirve el propósito de mantener los ingresos de las empresas afectadas a un nivel de suficiente amplitud como para permitirle no sólo cubrir sus gastos corrientes de operación sino que también reservas de depreciación y por desuso, dando así oportunidad a esas empresas de recobrar parte de su capital invertido en equipo permanente y en otros elementos de su activo. Es conveniente destacar que en tanto que por los métodos de compensación directa y por el medio de otorgamiento de subsidios, es el Estado el que soporta el peso pues debe efectuar los pagos correspondientes con cargo a sus ingresos generales, bajo el sistema de reducción gradual de aranceles son más bien los consumidores los que lo soportan, ya que durante el período transitorio deberán pagar precios más altos de los que pagarían si se hubiese procedido de una vez a la eliminación total de derechos. Aunque la reducción gradual de aranceles no es sino un método asaz imperfecto de suavizar el proceso de adaptación /de las industrias/ a la introducción de una unión aduanera, es en cierto sentido ... el más satisfactorio que puede hallarse. 91/

91/ Op.cit., pág. 90

/En el caso

En el caso de Nicaragua el GATT le ha otorgado una excepción o "waiver" que le permite, sin transgresión de sus compromisos dentro de dicha organización, adherir a una zona de libre comercio que no se ajuste estrictamente a las condiciones al efecto pautadas, en el propio Acuerdo General. La decisión así adoptada por el GATT puede ser analizada en relación con el caso específico de Centroamérica y en sentido general. Al primer respecto, la interpretación de que el "waiver" cubriría también el sistema de rebajas graduales progresivas de naturaleza transitoria, tiene en cuenta el carácter tradicional, y hasta de regla de derecho público internacional consagrada por la costumbre que ha adquirido la cláusula de excepción centroamericana a la de nación más favorecida; y asimismo el hecho de que, de no pertenecer Nicaragua al GATT, el efecto de la inclusión de dicha cláusula en la generalidad de los tratados bilaterales de países de la región con otros no centroamericanos, habría sido que el sistema provisional de rebajas graduales en cuestión, destinado a facilitar la formación paulatina de la zona de libre comercio, no habría encontrado dificultades de monto.[92/]

Se entiende, desde luego, que en las Partes Contratantes del GATT reside la opinión definitiva sobre el alcance del "waiver". Sin embargo, cabe relacionar en sentido general, el "waiver" otorgado a Nicaragua con anterior jurisprudencia del GATT sobre un caso similar, el de la Comunidad

92/ Es de suponer que los dos tratados bilaterales de Costa Rica con países extrarregionales en los cuales se omitió la cláusula centroamericana a la de nación más favorecida (ver Doc. E/CN.12/CCE/11, pp. 80 y 82) podrían reajustarse a través de negociación.

/Europea del

Europea del Carbón y del Acero.[93] El tratado respectivo crea una situación muy especial entre las partes, miembros todos del GATT, (Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Holanda, Luxemburgo) por cuanto prevé que las importaciones y exportaciones entre ellos de un restringido número de artículos (carbón, acero y sus productos) quedarán libres de derechos, liberación de la cual no gozarán los países a los cuales las referidas partes de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero hayan otorgado el beneficio de la cláusula de nación más favorecida por medio sea de tratados bilaterales o de acuerdos multilaterales (el del GATT, por ejemplo). La especialidad de la situación y su contraste mismo con las obligaciones impuestas por la adhesión al último se derivan por supuesto del hecho de que en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio no existe previsión alguna susceptible de permitir de por sí que una liberación tan limitada escape al juego de la aplicación general e irrestricta de la cláusula de nación más favorecida estatuída por el Artículo I del Acuerdo General. Así lo comprendieron bien los miembros

93/ Otros casos que se pueden mencionar son: la decisión del GATT del 3 de diciembre de 1955 y la del 13 de noviembre de 1956 que permiten a la Unión Aduanera de Rhodesia y Niasalandia aplicar sistemas de preferenciales en sus relaciones de comercio con Australia y la Unión Sudafricana que escaparán a la cláusula de nación más favorecida establecida por el Art. I del Acuerdo General (acerca de las circunstancias particulares en que fué acordado este "waiver" ver Basic instruments and selected documents. Fourth and Fifth Supplement GATT, Ginebra, febrero de 1956 y enero de 1957, respectivamente); la decisión de 13 de noviembre de 1956, ampliando la de 24 de octubre de 1953 ya concedía a Australia una excepción para que, no obstante las reglas de los parágrafos 1 y 4 b) del Art. I del Acuerdo General, pudiera aplicar a los territorios bajo fideicomiso de Papua-Guinea un tratamiento aduanero especial. Cabe asimismo hacer referencia a la decisión del GATT de 5 de mayo de 1955, que permite a la Gran Bretaña elevar márgenes de preferencia sobre los artículos provenientes de los territorios ultramarinos de ella dependientes (Ibid, Third supplement, Ginebra, junio de 1955).

/de la

de la Comunidad, que jamás aspiraron a que su agrupación pudiese gozar del beneficio de ser considerada como unión aduanera,[94] ni tampoco, lógicamente, una zona de libre comercio.[95] En consecuencia, previeron en el propio instrumento que firmaban[96] el recurso al GATT para que les concediese una excepción especial, o sea un "waiver", invocando al efecto el inciso a), numeral 5o. del Art. XXV del Acuerdo General, según el cual "en circunstancias excepcionales diversas de las previstas en otros artículos de este acuerdo, podrán las Partes Contratantes exceptuar a una parte contratante de una de las obligaciones contenida en este acuerdo, a condición de que la determinación respectiva sea sancionada por una mayoría de las dos terceras partes de los votos emitidos y que tal mayoría corresponda a más de la mitad de las partes contratantes". Sometida la cuestión al GATT, éste otorgó por decisión de fecha 10 de noviembre de 1952 el "waiver" solicitado, basando su determinación en que los objetivos de la Comunidad coincidían en líneas generales con los suyos propios.[97]

Por añadidura, la situación especial entre miembros del GATT que ha sido objeto de esa excepción por parte del último semeja, no ya en sentido general sino asimismo en uno particular, a la de los regímenes especiales transitorios que se intenta crear en Centroamérica, pues se prevén

94/ Cf. La Communauté Européene du Charbon et de la Acier (p. 252), Groupe d' Étude de l'Institut de Relations Internationales de Bruxelles. Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences Politiques. París, Librairie Armand Colin, 1953.

95/ Puesto que el propósito no era alcanzar, ni siquiera en forma progresiva, una liberación "con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos....", según reza la definición de la zona de libre comercio contenida en el Art. XXIV del Acuerdo General.

96/ Cf. Treaty Constituting the European Coal and Steel Community (Sección 20 de la Convención acerca de disposiciones transitorias). Edición en inglés sin pie de imprenta emanada de la propia organización.

97/ Ver en particular Michael T. Florinsky, Integrated Europe (p. 65, nota 60), Nueva York, The McMillan Company, 1955.

/también,

también, en un período transitorio como en el caso centroamericano, rebajas graduales de derechos sobre los artículos en cuestión, o sea, el carbón y el acero y sus derivados. En virtud de las disposiciones consiguientes,[98/] Italia, Francia y Bélgica podrán imponer a la importación de dichos productos desde otros miembros de la Comunidad gravámenes de importación que, al ser más bajos que los aforos consolidados en favor de países no miembros de la última --y por lo tanto que los propios aforos negociados dentro del GATT-- implican la existencia provisional de un régimen de preferenciales sancionado por medio del "waiver" ya mencionado.

Importa, por último, tener en cuenta el acuerdo de unión aduanera europea que acaba de ser celebrado entre los seis países nombrados y que contiene disposiciones que erigen, para un período transitorio, un sistema de derechos preferenciales entre sus miembros.[99/] El texto en cuestión no ha sido todavía sometido a la consideración del GATT pero es previsible que éste, en aplicación de consideraciones similares a las que determinaron el "waiver" concedido a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y que en esta ocasión serían todavía más válidas --pues se trata no ya de facilitar el comercio de un reducido número de productos entre dichos países sino de dar facilidades al intercambio entre ellos de un número muy amplio de artículos-- otorgue sin mayores dificultades la excepción solicitada.

98/ Secciones 26, 27, 28 y 30 de la Convención señalada en la nota 96 anterior.

99/ Traité Instituant la Communauté Economique Européenne. Véase igualmente: CEPAL, Nota de la Secretaría sobre las posibles repercusiones del mercado común europeo en las exportaciones latinoamericanas (Doc. E/CN.12/449), La Paz, Bolivia, mayo de 1957.

/VI. ALGUNOS

VI. ALGUNOS PROBLEMAS DE ORDEN ADMINISTRATIVO-CONSTITUCIONAL RELACIONADOS CON EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

Dadas por resueltas las cuestiones planteadas en los capítulos inmediatamente anteriores referentes a la adopción de un método adecuado para la equiparación de los gravámenes aduaneros en escala intrarregional, a la existencia de organismos de negociación capaces de cumplir con efectividad o prontitud su cometido y al ajuste de los compromisos de política comercial —de los países de la zona con otros de fuera de ella— a las necesidades de desenvolvimiento del mercado común centroamericano, queda por resolver la forma en que lo acordado en las negociaciones pueda ser puesto rápidamente en práctica sin que los trámites y requisitos que puedan necesitarse, para que la aplicación del método tenga carácter legal en todos los países de la región, retarden y entorpezcan el desarrollo de la zona de libre comercio y su transformación, en último término, en la unión aduanera.

Cabe distinguir cuatro tipos de problemas: a) ampliación de la lista de artículos de libre comercio anexa al Tratado; b) equiparación de los gravámenes aduaneros hacia el exterior sobre los productos que vayan siendo objeto de liberación; c) modificaciones a los niveles uniformes acordados, y d) ajustes periódicos, en cada país, de impuestos y gravámenes a la importación, cuantas veces se consideren necesarios para mantener efectivamente, en su incidencia proporcional total, el gravamen uniforme centroamericano que se haya convenido para cada producto.

Los tres primeros problemas darían lugar a protocolos adicionales al Tratado que requerirían la consiguiente aprobación por la rama legislativa. El cuarto pudiera tal vez resolverse por un procedimiento más expedito que se expondrá más adelante.

/Los tipos

Los tipos de solución que pueden explorarse para los problemas así planteados dependen en gran parte del punto de partida que se adopte para resolverlos; cualesquiera que sean, tendrán siempre que estar estrechamente ligados con cuantos requisitos exija en cada país la respectiva Constitución para el establecimiento y la modificación de impuestos, lo mismo si se efectúan en forma unilateral que si se realizan a través de negociaciones con otros países. De esta manera, si para mantener perfectamente incólume el derecho soberano de los países miembros, de aprobar o no aprobar el resultado de las negociaciones, se prefiere no tener mayórmente en cuenta que el propósito esencial de una unión aduanera es fundir varios territorios aduaneros en uno solo, es evidente que se aceptará que la zona o unión pueda carecer de autonomía en sus determinaciones y que cada país de los que la componen deba aprobar, de acuerdo con sus respectivas regulaciones constitucionales, los resultados de las negociaciones que vayan perfeccionando la agrupación aduanera o efectuando los reajustes de imposición que se hagan menester. Por el contrario, si se sigue como norma predominante el criterio de que la finalidad del proceso de unión es unificar en un solo territorio aduanero los varios que había antes, se resolverá idealmente la cuestión dotando a la agrupación aduanera de organismos autónomos, o casi independientes, capaces de tomar por sí decisiones definitivas que afectan a su desenvolvimiento.

1. <u>La solución del problema de la flexibilidad por vía de delegación de facultades al Ejecutivo</u>.

Este tipo de solución está directamente relacionado, todavía más íntimamente que la de tipo supranacional, con el problema puro y simple de la flexibilidad constitucional en su sentido lato, por lo que

/se refiere

se refiere a si la Constitución permite o no al Legislativo delegar en el Ejecutivo la facultad de efectuar alteraciones, de cualquier índole, en el sistema impositivo. Para el caso que nos ocupa viene a dar lo mismo que se trate de facilitar la aplicación de un tratado de unión aduanera, y en general de la marcha de ésta, o sea simplemente cuestión de que en un país se tenga el propósito de permitir que el gobierno pueda poner en juego una política comercial más ágil.[100/] Por ello se consideran en esta sección las dos eventualidades con ejemplos concretos.

En la primera de las dos hipótesis, cuando (a pesar de que la unión aduanera deba constituir finalmente un solo territorio aduanero con todos los de los países que la componen) los Estados participantes opten por mantener incólume su soberanía impositiva y porque la unión carezca de la capacidad de tomar decisiones al respecto, es decir que el proceso de su desarrollo se continúe desenvolviendo a través de negociaciones, se presentará una de las dos situaciones siguientes: o las Constituciones de los países integrantes de la zona o unión son flexibles en el sentido de permitir (con el propósito de dotar de agilidad a la política comercial) que el

100/ El objetivo suele ser facilitar que el Ejecutivo, aplicando medidas fiscales adecuadas, defienda con prontitud a sectores de la producción que se encuentren en dificultades en el mercado interno ante la competencia extranjera, o a la economía, en su conjunto, contra eventualidades como la representada por un desequilibrio en la balanza de pagos y una consiguiente amenaza para la estabilidad de la moneda que requieran elevar rápidamente los aranceles con objeto de disminuir las importaciones.

/Legislativo

Legislativo pueda delegar en el Ejecutivo su atribución de establecer impuestos y modificarlos,[101] caso en el que el problema se simplifica porque basta que cada Ejecutivo ponga en aplicación por decreto, que será sometido oportunamente a la aprobación legislativa, el resultado de las negociaciones; o la Constitución es de tipo rígido, esto es: se atiene estrictamente al principio de derecho público de que la función de distribución de las cargas públicas a través del impuesto es una función del Legislativo y que, como tal, es por su naturaleza indelegable. Más no debe perderse de vista que, aún en el último caso, se han visto ocasiones en que no ya para efectos de constitución de uniones aduaneras sino para los de otorgar flexibilidad a la política comercial del país, se ha solicitado escapar de algún modo a la rígida interpretación constitucional y hacer una excepción a la regla en materia de impuestos de aduana.

El Benelux es un ejemplo del primer caso: una unión aduanera que, aunque goza de cierta autonomía, no la tiene hasta el extremo de haber renunciado los países que la constituyen a la facultad de aprobar directamente cualquier negociación o renegociación de liberaciones dentro de la unión, o de equiparación o reajuste de niveles de imposición hacia fuera de ella; pero en esta unión el problema de la flexibilidad de la aplicación de lo acordado en las negociaciones ha sido fácilmente resuelto porque las Constituciones de los países que la forman permiten

101/ Es el caso de algunos países europeos, Francia entre ellos. También permiten la delegación algunos sistemas constitucionales sudamericanos, como el de Venezuela. En México se llevó a cabo en 1951 una reforma a la Constitución para hacer posible el procedimiento. Se trató en la circunstancia no sólo de impartir flexibilidad a la política comercial sino también de atender a necesidades de política económica general y en particular monetaria. Así, después de la reforma, el Ejecutivo puede verificar sin retardo cambios de la tasa de los impuestos de exportación o de importación. Anualmente, el Congreso, al aprobar la ley general de ingresos faculta al ejecutivo para hacer las reformas que requiera, y aprueba las efectuadas en el año precedente.

/que los

que los Ejecutivos pongan de inmediato en aplicación, por decreto, lo acordado por sus representantes en la agrupación aduanera, bajo la condición de que se aplique con carácter provisional hasta que los Parlamentos le otorguen definitiva sanción.

En efecto, la ley uniforme sometida a cada Parlamento autoriza "el empleo del procedimiento reglamentario en cuanto concierne a los cambios que deba sufrir la tarifa aduanera (art. 2, letra a), medidas relativas a la percepción de los derechos de aduana; letras b) y c): suspensiones y cambios verificados en la tarifa) así como con respecto a gran parte de la legislación económica...".[102/] En cuanto a los motivos de la adopción de tal procedimiento y a las formas que reviste, se expresa así Meade: "...con vistas a hacer posible la negociación de modificaciones del arancel común del Benelux en los acuerdos comerciales con otros países sin arrostrar retardos intolerables y situaciones de incertidumbre, se ideó un procedimiento especial por parte de los países de la unión. En la legislación aprobada por cada uno de los tres parlamentos a efecto de ratificar la unión aduanera, cada gobierno quedó autorizado por su propio legislativo para acordar con los otros dos, y para aplicar modificaciones al arancel común, bajo la sola condición de obtener con posterioridad aprobación parlamentaria a tales cambios. Los derechos serían restaurados a su primitivo nivel si uno de los tres parlamentos no aprobase las reformas. Un motivo adicional para adoptar tal procedimiento encaminado a facilitar los cambios en el arancel común fué la consideración de la rapidez con que el último tenía que ser elaborado y del carácter, forzosamente experimental, de una estructura arancelaria tan novel".[103/]

102/ Memento Economique, op.cit., p. 361.
103/ Meade, loc.cit., p. 213.

/En cuanto

En cuanto al segundo caso, o sea el de la superación, en un país determinado, de las dificultades constitucionales para poder dotar de flexibilidad a la política comercial, puede citarse a Estados Unidos; su Constitución adjudica efectivamente, en su sección 8, en forma exclusiva, al Legislativo, no sólo el establecimiento de impuestos sino incluso su recaudación.[104] No obstante, se ha admitido que el Legislativo no contraviene esa disposición constitucional cuando, reservándose siempre la fijación de los derechos de importación, establece por encima y por debajo de ella márgenes fijos dentro de cuyos límites puede el Ejecutivo, en determinadas eventualidades señaladas por la ley que otorga esa facultad, elevar o disminuir el impuesto. Así, en la Ley que implantó la tarifa aduanera de 1922 se previó que el Ejecutivo podía aumentar o reducir los aforos fijados por el Congreso hasta en un 50 por ciento en acuerdo con el llamado principio de nivelación de costos, y la Ley de Convenios Comerciales de 1934 implantó otro sistema según el cual, para facilitar la política de acuerdos comerciales iniciada por el entonces Secretario de Estado, Cordell Hull, el Jefe del Ejecutivo quedó autorizado por el Congreso para reducir hasta en un 50 por ciento los derechos de importación de la tarifa Smoot-Hartley de 1930.[105]

2. Solución en ciertos casos de unión aduanera, por medio del otorgamiento de suficiente autonomía a los órganos de la unión.

Si, como ya se observó, al tratarse de la constitución de una unión aduanera —o incluso de la formación de un mercado común

104/ En este respecto, desde que comenzó a aplicarse la Constitución se optó también, no obstante la regla constitucional, por una solución de orden práctico: el desempeño de la función de recaudar los impuestos por agentes del Ejecutivo. Con la sola reserva de que, como sucede con el Recaudador de la Renta Interna, la designación del Presidente sea confirmada por el Senado. Ver United States Government Organization Manual, 1956-1957. Government Printing Office, Washington, D. C.

105/ Véase Don D. Hartley, American Imports, p. 113 y siguientes, Nueva York, The Twentieth Century Fund. 1955.

/restringido

restringido a algunos productos como el representado por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero--, se decide observar estrictamente el principio que preside esa clase de organizaciones (formar, con carácter general o limitado, de varios territorios aduaneros uno solo), la solución del problema de la flexibilidad es completamente distinta a la que se ha adoptado en el Benelux. Se incrementa entonces muy considerablemente la autonomía de la unión misma; y, sobre todo en cuanto se refiere a la facultad de tomar determinaciones para efectuar los reajustes de carácter impositivo que requiera el adecuado desenvolvimiento del plan de unión, se otorgan atribuciones amplias a los organismos de la agrupación aduanera. Como de todos modos debe respetarse el principio de que son cuerpos representativos del contribuyente a quienes corresponde establecer impuestos y variarlos, aunque a veces se permite a los organismos que representan a los gobiernos disfrutar de algunas de dichas facultades, se tiende generalmente a que las compartan con órganos de la unión que en realidad sean delegaciones de los congresos o parlamentos de los países miembros, y recientemente en Europa hasta se ha llegado al caso de que se prevea que en el futuro los representantes últimamente nombrados sean elegidos por medio del sufragio universal en cada uno de los países que constituyen la unión.

Ejemplos precisos en el pasado en los que se resolvió el problema más o menos como se acaba de indicar son los de la unión aduanera austrohúngara y el del Zollverein en Alemania.[106] En nuestros días cabe citar a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero[107] y a la Comunidad Económica Europea de reciente creación,[108] cuya estructura se ha calculado en buena parte de la organización primeramente nombrada.

106/ Ver el capítulo IV.
107/ Aparte del tratado que la constituye, ver Dusan Lukac, L'intégration économique, solution de la crise de l'Europe. Ginebra, Librairie E. Droz, 1953.
108/ Traité instituant la Communauté Economique Européenne. /La Comunidad

La Comunidad Europea del Carbón y del Acero ha sido dotada de organismos a los que puede atribuirse un neto carácter confederal o supranacional, tanto por su origen o por la autonomía de que gozan como por el carácter o el alcance de las atribuciones que se les confieren. Así, la Alta Autoridad, el organismo más activo de la Comunidad, posee una serie de facultades que cabe definir como de carácter impositivo y[109/] aunque está constituída por representantes de los gobiernos, no sólo goza de entera independencia para sus decisiones, sino que éstas, de estar sujetas a algún control, es al de la Asamblea Común (especie de parlamento federal cuyos miembros son designados por los Legislativos de los países participantes); por añadidura, se ha previsto en el Tratado la posibilidad de que dichos representantes sean en el futuro elegidos por medio del sufragio universal en los distintos países.

Acentúa por último el carácter supranacional de la Alta Autoridad y de la Asamblea el hecho de que no pueda decirse que sus determinaciones sean la culminación de negociaciones, sino de debates como los de un cuerpo parlamentario cualquiera, ya que la regla es que sean adoptadas por mayoría y no por unanimidad, tratándose unas veces de una mayoría simple y otras de una mayoría calificada o ponderada según diversas

109/ No obstante que su latitud en materia de determinación de gravámenes aduaneros se vea limitada por el hecho de que el tratado mismo de constitución (Art. 4) haya liberado de una vez de gravámenes aduaneros, para los efectos del tráfico intrarregional, a los artículos que constituyen objeto de la comunidad, la Alta Autoridad puede, con la aprobación del Consejo —compuesto por miembros de los Gabinetes Ministeriales de los países miembros— efectuar derogaciones a dicho artículo adoptando medidas, o permitiendo adoptarlas a los Estados Miembros, que establezcan impuestos de importación o restricciones cuantitativas sobre los productos de un participante que no haya cumplido las obligaciones del tratado. Puede asimismo proponer al Consejo que fije topes (máximo y mínimo) a los derechos de importación sobre el carbón y el acero provenientes de fuera de la Comunidad sin que tales topes hayan de ser uniformes para todos los miembros. Sus demás facultades se refieren a regulaciones de la producción y de los precios, y a otras materias, pero casi siempre a atribuciones que, de no existir la Comunidad, serían normalmente de la competencia exclusiva de los Parlamentos.

/normas

normas especiales. Por último, el Consejo mismo —que sí es un representante de los gobiernos, al cual se le permite exponer los puntos de vista de éstos y recibir de ellos instrucciones—, puede adoptar en algunas ocasiones decisiones mayoritarias que son igualmente de aplicación obligatoria.

En el caso de la unión aduanera que será uno de los instrumentos de la Comunidad económica Europea que acaba de ser establecida, el problema de la flexibilidad en la aplicación de las reformas convenidas, o de los reajustes que se consideren precisos para la buena marcha de la unión, se ha visto notablemente simplificado porque la liberación del tráfico intrarregional se llevará en principio automáticamente a cabo por medio de rebajas graduales y uniformes de los derechos de importación sobre la generalidad de los productos incluídos en los aranceles.[110/] Y en cuanto a la equiparación, debe quedar realizada para el fin del período transitorio de doce años por medio del ajuste de los derechos hacia el exterior a un promedio aritmético de los niveles arancelarios que existían en enero de 1957 para cada producto en los cuatro territorios aduaneros.[111/]

Sin embargo, existen casos en los que, de no haberse otorgado las facultades excepcionales que le dan a los órganos de la Comunidad su carácter supranacional, hubiera habido que recurrir a negociaciones, ratificadas por los Poderes Públicos de los miembros, para resolver determinadas situaciones. Así, en ciertas circunstancias y dentro de determinadas condiciones, la Comisión está facultada para autorizar a un país miembro que afronte dificultades especiales a retardar la aplicación de los niveles uniformes

110/ De hecho en las cuatro tarifas, pues los países de Benelux tienen una sola.

111/ Traité instituant la Communauté Economique Européenne. (Ver en particular artículos 8, 13, 14 y 19). Las dos reglas enunciadas son de carácter general pero están sujetas a excepciones.

/acordados.

acordados.[112] Además, el Consejo está autorizado para decidir, a propuesta de la Comisión, modificaciones o suspensiones de los derechos del arancel común hasta por dos períodos sucesivos de seis meses, las cuales no excedan del 20% del monto de cada derecho.[113] Como el Consejo está formado por representantes de los gobiernos, no parece a primera vista que haya nada de extraordinario en esta forma de solución, pero el hecho de que el Consejo proceda en el caso por mayoría calificada, y sin consulta a los Ejecutivos ni aprobación previa de los Legislativos, a adoptar una determinación de la que dependerá el nivel de los impuestos de aduana, confiere en la ocasión el carácter de cuerpo federal o supranacional a este organismo.

Puede asimismo citarse otro caso excepcional en que el Consejo posee atribuciones de este tipo. A Francia se le ha concedido por vía de excepción que conserve sus impuestos especiales sobre la importación y sus subsidios a la exportación,[114] con la condición de que la Comisión revise los niveles de los mismos anualmente y de que el Consejo pueda, en ciertas circunstancias determinadas en el protocolo especial establecido para el efecto,[115] autorizar, por mayoría calificada, a los demás Estados Miembros a adoptar medidas compensatorias. Por último, una mayoría calificada del Consejo puede decidir que Francia debe eliminar los impuestos especiales y los subsidios si el organismo encuentra que

112/ Ibid, artículo 26.
113/ Ibid, artículo 28.
114/ Posiblemente la reciente devaluación del franco no haga indispensable que Francia utilice la excepción o que haga uso de ella totalmente.
115/ Traité instituant la Communauté Economique Européenne. Protocole relatif à certaines dispositions interessant la France.

/durante

durante el curso de un año la zona del franco no muestra déficit en su balanza de pagos y que Francia ha acumulado durante el período reservas monetarias internacionales que puedan considerarse satisfactorias. A Francia le queda el recurso de solicitar un arbitraje si no está de acuerdo con la decisión.

3. Los problemas específicos por resolver en el caso centroamericano:

De la estructura de que ha sido dotada por el Tratado Multilateral de Libre Comercio la zona de libre comercio centroamericana, y de las consideraciones expuestas en las páginas anteriores, se deduce que los problemas de flexibilidad por resolver pueden ser enumerados detalladamente como sigue:

a) Necesidad de poner en vigencia, sin las excesivas dilaciones que supone el debate parlamentario en cinco asambleas legislativas, los protocolos adicionales que amplíen la lista de productos objeto de libre comercio conforme al Tratado o que establezcan regímenes especiales de rebajas progresivas, según lo prevé el artículo XVII.

b) Necesidad de poner en vigencia la equiparación de los impuestos de aduana hacia el exterior sobre los artículos liberados u objeto de rebajas graduales progresivas. Como la intención ha sido que las liberaciones y la equiparación deben llevarse a cabo al unísono, el desenvolvimiento total del proceso llegaría a entorpecerse, o por lo menos a sufrir dilación, si no se encontrase una fórmula que resolviese el problema de darles pronta y a la vez paralela aplicación a ambas medidas.

c) Necesidad de que se puedan aplicar, sin dilaciones muy considerables, las reformas que, por un motivo u otro, y previa negociación, se

/haya

haya acordado hacer a los niveles comunes de imposición anteriormente establecidos sobre artículos provenientes del exterior de la región. Se requeriría proceder con idéntica prontitud en cuanto toca a la aplicación o a la eliminación de una serie de medidas de política comercial, como las restricciones cuantitativas, en el interior de la zona.

d) Y por último, para que pueda marchar adecuadamente la zona de libre comercio, tal como la prevé el Tratado, resolución de la dificultad que supondría tener que acudir a las asambleas legislativas de los respectivos países cada vez que, por una variación en los precios del producto o por otras razones, desapareciera la uniformidad sobre un artículo cuyo gravamen aduanero uniforme hubiera sido ya convenido.

Para ilustrar esta última cuestión supóngase que a un artículo X de un valor de 10 dólares c.i.f. en el momento de la equiparación se le ha convenido un aforo centroamericano uniforme de 30 por ciento. En tanto cualquiera de los países se conforme en un momento dado al nivel uniforme mediante un impuesto específico, o uno mixto —específico y ad valorem—, bastará una modificación del precio c.i.f. del producto importado para que en ese país la incidencia de los impuestos deje de ser de 30 por ciento. Si el país fija sus impuestos, digamos, en 2.00 dólares más 10 por ciento ad valorem, y el artículo sube de precio a Dls. 13, el país en cuestión aplicará impuestos por Dls. 3.30, o sea el 25.30 por ciento en lugar del 30 por ciento. Si esto ocurriera, no sólo en un país, sino, en diverso grado, en los cinco países, se verá la inconveniencia que supondría tener que esperar a que cinco asambleas debatiesen el reajuste para efectuarlo. (El problema es semejante si ocurriera que todos los países tuviesen iguales impuestos específicos

/- equiparación

equiparación impuesto por impuesto-, quedaría alterada la incidencia del impuesto -por ejemplo, 25 en lugar de 30 por ciento-, aun cuando en igual grado en los cinco países. Se mantendría la equiparación efectiva, pero no se estaría respetando el nivel uniforme convenido).

4. Posibles soluciones

La consideración de posibles soluciones entraña la necesidad de examinar si las constituciones centroamericanas son flexibles o rígidas en el sentido de permitir la delegación a los respectivos Organos Ejecutivos de la facultad de aplicar rápidamente, por lo menos en forma provisional y hasta posterior aprobación de las Asambleas Legislativas, los protocolos adicionales al Tratado Multilateral que añadan nuevos artículos a la lista de liberaciones, y que equiparen los impuestos de aduana hacia el exterior de los artículos así liberados, o que constituyan convenios especiales de establecimiento de rebajas graduales sobre algunos artículos para efectos del tráfico intrarregional. Asimismo, será preciso examinar si las Constituciones permiten la delegación para remediar sin retardo las situaciones de desajuste de gravámenes uniformes, originadas en variaciones de alguna importancia de los precios de artículos sujetos en los aranceles nacionales a aforos en que figure un elemento específico.

El análisis ha de conducir igualmente a examinar si las Constituciones, de no permitir la delegación de facultades de imposición a los Ejecutivos, la permitirían a comisiones de los propios órganos legislativos; de esta manera los problemas en estudio podrían encontrar resolución, o bien por medio de comisiones permanentes —existentes o creadas ad hoc— de las Asambleas, que podrían aprobar el resultado de las negociaciones que se

/celebraran

celebraran para complementar la zona de libre comercio (o los reajustes, que, sin negociación, requiriesen, por motivo de variaciones de precios, los aforos sobre artículos sujetos a nivel uniforme); o bien por medio de legislación que se adicionara al Tratado en el sentido de que una delegación conjunta centroamericana —una especie de dieta confederal de facultades estrictamente limitadas a cambios en la imposición aduanera relacionados con la zona de libre comercio—, funcionase en el seno de ésta para los consiguientes efectos.

Plantea os así los términos de la búsqueda de soluciones queda por lo mismo definida su forzosa limitación y la necesidad, en los casos en que la respuesta sea negativa, de que un estudio como éste se reduzca a plantear la dificultad y se abstenga de formular recomendaciones acerca de materias, como la de reforma constitucional —para permitir la delegación, o para poder crear los organismos supranacionales— que son enteramente privativas de la soberanía de los Estados.

a) El problema de la flexibilidad y las reglas constitucionales centroamericanas. A juzgar por los textos de las respectivas disposiciones constitucionales,[116/] parece dudoso que las Constituciones centroamericanas permitan a las Asambleas establecer por vía legal los procedimientos que doten de flexibilidad a las modificaciones del sistema impositivo aduanero requeridos para facilitar el desenvolvimiento de la zona de libre comercio centroamericano, ni por delegación del Legislativo

116/ Véase el apéndice a este capítulo, donde se transcriben brevemente anotadas, las disposiciones constitucionales relativas a la creación y reforma de impuestos en general. Se han añadido igualmente las relativas a la aprobación de tratados, ya que ésta es otra vía a través de la cual podría encontrarse la solución, a condición de que las Constituciones permitiesen que el Ejecutivo pusiese en vigor provisionalmente el resultado de ese tipo de negociaciones hasta posterior consideración definitiva por parte del Legislativo.

/al Ejecutivo

al Ejecutivo —incluso delimitada al caso preciso de modificaciones de impuestos de aduana relacionadas con la zona de libre comercio—, ni por medio de una fórmula que permitiese al Ejecutivo poner en aplicación, de manera provisional y hasta aprobación legislativa, los protocolos correspondientes a negociaciones complementarias de la formación de la zona; ni, en fin, por designación de comisiones de las Asambleas que aseguraran el ininterrumpido cumplimiento de los procedimientos de complementación de la zona y las reformas que precisaran las listas de liberación y los niveles de equiparación. Como la materia de la interpretación constitucional también es privativa de las autoridades competentes de los Estados, el criterio que se acaba de exponer no tiene, sin embargo, carácter de opinión definitiva. Por otra parte, en algunos casos, las Constituciones puede que hayan sido interpretadas de distinta manera, y el Ejecutivo, en alguna de esas eventualidades, haber procedido a modificar por decreto impuestos aduaneros sin que el procedimiento haya dado lugar a un recurso de inconstitucionalidad. También pudiera ocurrir que en el futuro, y con vistas a resolver los problemas que se plantean en este capítulo, los propios países trataran de encontrar soluciones de flexibilidad que no entrañasen violación de las Constituciones como, para el caso de las equiparaciones, una similar a la representada por el ejemplo antes citado de Estados Unidos.

En todo caso, de prevalecer el criterio de que la rigidez de las reglas constitucionales no permite eludir la necesidad de aprobación legislativa para todo aumento en el número de artículos incluídos en la lista de liberaciones, toda equiparación de impuestos hacia el exterior sobre un producto y toda reforma a los niveles de las equiparaciones realizadas, habrían de considerar los Ejecutivos la necesidad de solicitar cuantos medios

/pudieran

pudieran permitir reducir al mínimo el lapso entre la celebración de las negociaciones y el momento de someter sus resultados a las Asambleas. Uno de estos medios pudiera ser no dar lugar a que dichas Asambleas clausuraran sus sesiones sin antes considerar los proyectos respectivos (es decir, los protocolos adicionales al Tratado) por causa de que las negociaciones se hubieran prolongado excesivamente o porque los proyectos mismos de protocolos, ya acordados, hubieran sido retardados en su presentación por el propio Ejecutivo.

b) <u>El caso especial de los reajustes necesarios para mantener los gravámenes uniformes acordados.</u> Queda, en fin, por examinar, si es posible,-en el caso de los reajustes exigidos para conservar la uniformidad desaparecida eventualmente por motivo de variaciones en los precios de artículos con aforo en todo o en parte específico-, que los Ejecutivos remedien la situación de inmediato por medio de decretos, sin tropezarse con dificultades de orden constitucional. La solución a este problema, que es el más delicado de todos, ya que de no ser resuelto se desajustaría de contínuo el sistema de equiparación, parece por fortuna menos difícil que la que podría encontrarse a los demás. Aclara la situación el concepto fundamental de derecho público de que la determinación constitucional de reservar al Legislativo el establecimiento de contribuciones parte de la idea de que sólo a los cuerpos representativos corresponde la función de repartir las cargas públicas entre los ciudadanos-contribuyentes. De ahí se deduce que cuando una reforma no implica alteración de la carga sino restablecimiento de ella en el nivel en que primitivamente la fijó el Legislativo, el Ejecutivo puede adoptar,

/sin participación

sin participación forzosa del Legislativo, las medidas que conduzcan a ese restablecimiento. Por lo tanto, si se admite que es en el tratado, o protocolo adicional a éste, aprobado por el Legislativo, donde quedó determinado, por compromiso con otros Estados, el nivel de los impuestos equiparados, es claro que el Ejecutivo puede proceder por Decreto a restablecer ese nivel en cuantas ocasiones sufra desajuste. Es cierto que tendrían también carácter de ley, al igual del Tratado y de sus protocolos adicionales, las disposiciones arancelarias que hubieren establecido el impuesto dotado de base específica o mixta que así se quisiese reajustar. Pero para estimar que hay motivo suficiente para determinar que el impuesto uniforme contenido en el tratado o en los protocolos, podría predominar como gravamen fundamental y punto de referencia decisivo, sobra con tomar como precedente la situación que ocurre cuando el arancel, tal como ha sido establecido, contiene unos aforos y, por tratado anterior o posterior todavía vigente, dichos aforos han sido negociados a niveles más bajos con uno o más países. En todos esos casos el nivel negociado es el que debe aplicarse a las importaciones de los países con los que se ha negociado, y no las tasas contenidas en el arancel, aun cuando no se haya incluído en el último en una columna especial, al lado del respectivo aforo, ni se le haya dado lugar de algún modo en el instrumento arancelario.

Parece aclarado por lo tanto que, aun cuando se interpreten las Constituciones en el sentido de que poseen la rigidez más extrema en materia de reservar la creación y reforma de impuestos al Legislativo, el Ejecutivo podría efectuar sin recurrir a él los reajustes en cuestión por lo que el problema se reduce en este caso a definir los métodos más adecuados para que quede a salvo la perfecta legalidad del procedimiento y pueda

/desenvolverse

desenvolverse de la manera más fácil y rápida que la eventualidad requiere. Según las interpretaciones constitucionales que se hagan en cada país, se podrá requerir, o no, que el Ejecutivo recabe posteriormente la aprobación del Legislativo.

Para facilitar el tipo de solución que se ha señalado, se sugiere que se establezca, en un protocolo adicional al Tratado, el compromiso de mantener la uniformidad a través de prontos reajustes del arancel cuando los gravámenes uniformes se hayan desajustado por las circunstancias anteriormente aludidas, y se incluya además, en la parte inicial o final del proyecto de ley en el que sean aprobados el Tratado o los protocolos adicionales que establezcan las nuevas equiparaciones, un artículo en el cual quede plenamente autorizado el Ejecutivo a efectuar los reajustes que sean necesarios para que las tasas arancelarias continúen correspondiendo al gravamen uniforme indicado en el instrumento al que, en el momento, se vaya dar aprobación legislativa.

Conviene recordar, por último, que la flexibilidad necesaria a que se ha venido haciendo referencia se requiere no sólo para mantener la igualdad efectiva del gravamen uniforme centroamericano, sino para mantener siempre inalterable, en todos y cada uno de los países, el grado de incidencia del gravamen uniforme, aun en el caso de que no hubiese discrepancias entre los países. Es decir, si cada país adoptase, para conformarse al nivel uniforme centroamericano, idénticos impuestos específicos (exclusivamente) o idénticos impuestos mixtos (distribuídos por igual entre específico y ad valorem, con igual base de valuación), es claro que una variación del precio c.i.f. del producto no alteraría la equiparación; pero, en cambio, se habría modificado, en igual medida en

/cada país,

cada país, la incidencia uniforme, convenida entre los cinco países, del gravamen centroamericano. Por consiguiente, aun en este caso, tendría que realizarse un ajuste inmediato de los impuestos en cada país.

La forma ideal de evitar todo este problema sería, desde luego, la adopción en cada país de un impuesto único ad valorem, sobre igual base de valuación, como medio de equiparación arancelaria con respecto a los productos incluídos en el Tratado, porque entonces se mantendría siempre inalterable la incidencia del gravamen uniforme.

APENDICE

1. Disposiciones constitucionales de Centroamérica sobre establecimiento y reforma de contribuciones.

a) Guatemala. El Artículo 147, inciso 3, de la Constitución de Guatemala de fecha 2 de febrero de 1956, establece que "corresponde al Congreso... decretar tasas e impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado, y determinar las bases de su recaudación". No existe en el resto de la Constitución citada excepción alguna a tal disposición.

b) El Salvador. La Constitución de 14 de septiembre de 1950 estatuye, en el inciso 15o. del Artículo 46, que corresponderá a la Asamblea Legislativa "decretar contribuciones o impuestos sobre toda clase de bienes e ingresos en relación equitativa..." El inciso 6o. del Artículo 48 constitucional señala entre las atribuciones de la Comisión Permanente de la Asamblea "...las que le encomiende expresamente la Asamblea". Pero el Artículo 119 dispone que "no se pueden imponer contribuciones sino en virtud de una ley..." y de los Artículos constitucionales 35, 46 (inciso 12o.) y 58 se deduce que sólo la Asamblea misma podrá ejercer la función legislativa, sea para dictar nuevas leyes o para reformar las existentes o abrogarlas.

c) Honduras. La anterior Constitución, dictada en 28 de marzo de 1936, enumeraba entre las atribuciones del Congreso, Artículo 101, inciso 33, la de "imponer contribuciones y otras cargas públicas". Tampoco en este caso existía en el resto del texto constitucional disposición particular que permitiera delegación, sea al Ejecutivo, sea a una

/Comisión

Comisión Permanente del propio Congreso cuando éste se encontrara en receso, de la atribución del Legislativo en materia de establecer impuestos. De entonces acá, mientras se reune una Asamblea Constituyente que dicte una nueva Constitución, ha regido, bajo dos gobiernos sucesivos, una situación de excepción dentro de la cual el Ejecutivo ha venido ejerciendo funciones legislativas, incluso la de establecer y modificar impuestos.**

d) Nicaragua. La Constitución de Nicaragua de 1o. de noviembre de 1950, en el inciso 11 del Artículo 148, atribuye al Congreso "Imponer contribuciones"; y el Artículo 150, según el cual las facultades del último son indelegables, se hace excepción de las de legislar en diversas materias, entre las cuales la de hacienda establece en seguida que "la facultad delegada de legislar en Hacienda no comprende la de crear impuestos..." El Presidente de la República podrá, no obstante, según el mismo Artículo 150 "crear contribuciones e impuestos con carácter general" pero únicamente "cuando hubiese estallado una guerra civil o internacional" quedando sujeto a dar cuenta de ello al Congreso en su primera reunión.

e) Costa Rica. La Constitución de Costa Rica dispone, en el Artículo 121, inciso 13, que corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa "establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales". No existe otra disposición que, por vía de excepción, permita delegar dicha atribución al Ejecutivo o a una Comisión Permanente emanada del seno mismo de la Asamblea.

* Ver el mensaje del señor Jefe del Estado de Honduras, D. Julio Lozano Díaz, al Honorable Consejo de Estado, 1955; y Decreto No. 1 de la Junta Militar de Gobierno de 3 de noviembre de 1956.

** Ver, para ejemplo, Decreto Ley No. 106 de 30 de junio de 1953 que crea un impuesto sobre cigarrillos de fabricación nacional (Decretos-Ley del 80 al 119, República de Honduras, C.A. Tegucigalpa D.C.); y Decreto No. 16 de la Junta Militar de Gobierno de 26 de noviembre de 1956, reformando una serie de aforos del Arancel de Aduanas (La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras, 26 de noviembre de 1956).

/2. Disposiciones

2. Disposiciones constitucionales de Centroamérica sobre tratados internacionales.

a) Guatemala. Según el inciso 3 del Artículo 149 de la Constitución vigente, corresponde al Congreso "aprobar o improbar, antes de su ratificación, los tratados y convenciones que el Ejecutivo haya celebrado". Añade que "para su aprobación se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados que formen el Congreso".

(Por lo tanto, en el caso de modificaciones de impuesto incluídas en un tratado, se tropieza con una rigidez todavía mayor que la existente para las reformas de ellos, puesto que las últimas pueden ser efectuadas por la vía corriente de iniciativa de la reforma por parte del Ejecutivo y presentación de ésta al Legislativo para su aprobación por mayoría ordinaria.)

b) El Salvador. La Constitución, en el inciso 29 del Artículo 46, confiere a la Asamblea Legislativa la atribución de "ratificar los tratados o pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados o denegar su ratificación"; y añade que "en ningún caso podrá ratificar los tratados o convenciones en que se restrinjan o afecten de alguna manera las disposiciones constitucionales...."

c) Honduras. La última Constitución vigente en Honduras expresaba que correspondía al Congreso, entre sus atribuciones, la de "aprobar o improbar los tratados celebrados con las demás naciones" (inciso 25 del Artículo 101). En la actualidad, y mientras no sea dictada la nueva Constitución, el Ejecutivo podría aplicar por Decreto-ley esas reformas como cualesquiera otras.*

* Véase el inciso c) de la Pág. 116

/d) Nicaragua

d) Nicaragua. El inciso 8 del Artículo 148 de la Constitución concede exclusivamente al Legislativo la atribución de "aprobar o desechar los tratados con naciones extranjeras".

e) Costa Rica. Según el Artículo 149, inciso 2 de la Constitución, "corresponde también al Congreso... aprobar o improbar, antes de su ratificación, los tratados y convenciones que el Ejecutivo haya celebrado. Para su aprobación se requiere el voto favorable de las dos terceras partes del número de diputados que formen el Congreso".

VII. EL DESEMPEÑO DE LA FUNCION JURISDICCIONAL

El Artículo XXV del Tratado Multilateral de Libre Comercio establece los organismos encargados de dirimir las diferencias que se susciten con motivo de la interpretación o de la aplicación de dicha convención.

1. Problemas susceptibles de necesitar solución jurisdiccional en el caso de una zona de libre comercio como la que se desenvuelve en Centroamérica.

Los problemas susceptibles de ameritar solución jurisdiccional en el caso de una zona de libre comercio, en la cual se ha decidido ir al propio tiempo unificando los impuestos de aduana hacia el exterior de la región, son de dos categorías: a) los relacionados con la interpretación de las cláusulas mismas del instrumento convencional que ha creado la agrupación aduanera, y b) otros de menor fuste, relativos en general a los modos de aplicación en la práctica de los gravámenes uniformes acordados y en particular a la determinación de la base del impuesto. Es de utilidad distinguir entre estos dos géneros de cuestiones pues, lógicamente, la jerarquía misma de los organismos jurisdiccionales debería depender de la importancia de los problemas a los cuales les corresponda dar solución, si bien podría aducirse que esta diferencia posee un valor más teórico que práctico ya que la divergencia acerca de un problema menor, si no se ve resuelta en la instancia inferior, habrá menester de una de apelación que emita a su respecto sentencia definitiva. Resulta, no obstante, evidente que de existir criterios distintos en los gobiernos pertenecientes a una agrupación aduanera regional respecto a un punto de interpretación del tratado, lo más expeditivo

/sería que,

sería que, de no lograrse rápidamente un acuerdo a través de negociaciones, el asunto pasara sin dilación al organismo jurisdiccional de mayor categoría encargado de darles una solución concluyente. En tanto que, tratándose de los problemas de menor grado ya citados —como, por ejemplo, la cuestión de si uno de los miembros del grupo está o no aplicando correctamente el método común de valuación adoptado o de si el aforo mixto que ha dictado traduce o no con exactitud el gravamen uniforme ad valorem acordado— no se justificaría sino en último caso el recurso al alto organismo jurisdiccional cuya misión predominante y casi exclusiva debería ser la interpretación de las cláusulas del Tratado cuando haya menester.

2. El antecedente del Benelux

En el caso del Benelux ha sido creado un organismo jurisdiccional de vasta competencia —la Comisión de Litigios Aduaneros, establecida por el Artículo 4 de la Convención respectiva— que se ocupa de la resolución de las diferencias que acerca de la aplicación de la tarifa común y de las normas legales y reglamentarias que a éstas se refieran le sean sometidos por los ministros competentes de los países miembros de la unión. A la competencia de la expresada Comisión pertenece también considerar las sentencias dictadas sobre un asunto aduanero que pongan en juego la aplicación de las normas de la unión por los tribunales de uno de los países, bien sea porque entren en conflicto con una sentencia emanda de los tribunales de otro de ellos o porque constituyan una interpretación que el gobierno del último no encuentre admisible.[117]

117/ Institut National de Statistique et des Etudes Economiques, Memento Economique. Le Benelux. París, 1953.

/Como bien

Como bien se ve, no existe adjudicación especial de competencia a una jurisdicción superior para los casos de interpretación, en tanto que la Comisión de Litigios Aduaneros la posee por vía indirecta para algunos de otra índole como los suscitados por las decisiones judiciales a que se acaba de hacer referencia.[118/] Es de suponer que, si se presentase una cuestión general de interpretación acerca de la Convención misma, los gobiernos podrían también acudir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Por lo demás, las informaciones de que se dispone indican que hasta 1953 --es decir, después de unos cinco años de existencia de la convención-- la Comisión de Litigios Aduaneros no había tenido ocasión de actuar,[119/] no obstante habérsele atribuído, aparte de una extensa competencia en cuestiones de orden práctico relacionadas con la aplicación de la convención, también la de dirimir problemas jurídicos tan delicados como los provocados por sentencias de los tribunales de uno de los Estados miembros y a los cuales se hizo antes alusión. Ello abona la

118/ Existe un solo caso, relativo al problema de los productos agrícolas, el tráfico intrarregional de los cuales no ha sido aún completamente liberado de impuestos, en que se prevé el recurso a una jurisdicción arbitral de carácter especial. En efecto el protocolo firmado como consecuencia de las conversaciones interministeriales celebradas en Luxemburgo en octubre de 1950, después de acordar que dichos productos, en tanto se realiza su liberación completa de derechos para el tráfico intrarregional, podrán gozar de ese beneficio pero a condición de que se les aplique un régimen de precios mínimos que convendrán las partes al tratado de unión, dispone que las diferencias que se susciten con motivo de la fijación de tales precios, de no ser resueltas en instancias inferiores --la Comisión de Agricultura, Abastecimiento y Pesca del Consejo Económico y las reuniones interministeriales-- pueden ser sometidas a arbitraje. Para mayores detalles acerca de las condiciones en que el último es posible y sobre la composición del tribunal eventual de arbitraje, ver op.cit., p. 464, que contiene el texto del citado protocolo.

119/ Op.cit., p. 361, nota 2.

/opinión

opinión que se sustentó en la sección anterior de este trabajo de que las controversias relacionadas con meras cuestiones de aplicación es lo más posible, y viene a ser lo corriente, que sean resueltas por los propios organismos de negociación sin necesidad de ocurrir a una jurisdicción especial encargada de dirimirlas. Es presumible, asimismo, que los problemas de interpretación más delicados que no hayan podido encontrar solución en un nivel inferior, hayan sido dirimidos en una de las frecuentres conferencias interministeriales. Como es de suponer que diferencias de tal índole deben de haberse presentado más de una vez en el seno del Benelux, no se explica de otro modo la absoluta inactividad de la Comisión de Litigios Aduaneros.

3. La atribución de competencia del Artículo XXV del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Regional.

El Artículo XXV del Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Regional otorga una competencia de primer grado a la Comisión Centroamericana de Comercio, creada por el Artículo XVIII, para la resolución de las diferencias que surgieren sobre la interpretación o aplicación de cualesquiera de sus cláusulas. Prevé en seguida la misma disposición una instancia superior de carácter arbitral para las controversias que no hubiesen alcanzado a ser resueltas en la Comisión Centroamericana de Comercio, la cual estará a cargo de un tribunal compuesto por tres magistrados de las Cortes Supremas de Justicia de los países del grupo. Dichos tres juristas serán seleccionados por sorteo, por el Secretario General de la Organización de Estados Centroamericanos y los representantes de los cinco países a esta organización, de entre una lista originada en la proposición de tres nombres por parte de cada una de las repúblicas centroamericanas signatarias del Tratado. Los tres magistrados designados deberán ser entre sí de diferencia nacionalidad. El laudo arbitral, que tendrá efectos de cosa juzgada, habrá de ser pronunciado por mayoría.

/Existe

Existe un número de cuestiones no contempladas en el artículo referido pero que son de fácil solución, sea de acuerdo con la práctica de los tribunales arbitrales, sea por la simple vía del sentido común, Es de deducir, en primer término que, como todas las cortes arbitrales, el organismo de jurisdicción superior no sesionará permanentemente sino que será convocado cuando tenga un número suficiente de asuntos de que ocuparse o cuando así lo justifique, por su importancia, así fuere una sola de las diferencias pendientes por no haber obtenido resolución en la Comisión Centroamericana de Comercio. Lógicamente, aunque no se diga, la convocatoria habría de hacerla la Secretaría de la ODECA a solicitud de cualquiera de las partes interesadas. El lugar de la reunión es otro punto que no ha sido previsto pero es asimismo de pensar que lo decidirá de momento el organismo que convoque, y que se determinará al efecto bien por razones de orden práctico o de acuerdo con el principio de la rotación. Como quiera que sea, resulta evidente que, no importa la verosimilitud de estas suposiciones, sería preferible que la propia Comisión Centroamericana de Comercio elaborase un reglamento que definiera las cuestiones anotadas y se resolviese asimismo si basta con una adopción del mismo por parte de ella o si más bien debe tomar la forma de un protocolo adicional al tratado multilateral.

El juicio acerca de lo apropiado de tales organismos para el cometido que están llamados a desempeñar tiene que ser establecido sin perder de vista dos elementos: de una parte, la ya expuesta experiencia del Benelux, y de otra, ciertas observaciones que se formularon en el capítulo IV anterior acerca de los organismos de negociación. Si se

/fuese a

fuese a emitir opinión en lo abstracto, puede que se estuviese tentado de recomendar un organismo jurisdiccional permanente como el que existe en el caso de la unión aduanera que se acaba de nombrar. Pero, como ese ejemplo indica que un organismo tal corre el riesgo de permanecer inocupado toda vez que los organismos permanentes de negociación se esfuercen seriamente por resolver en primera instancia y a través de negociaciones los diferendos que se presenten, el criterio más práctico viene a ser que las disposiciones del Artículo XXV serían adecuadas y suficientes pero a condición de que, como se observa en el capítulo IV, a dichos organismos --más concretamente a la propia Comisión Centroamericana de Comercio-- se les establezca de modo que actúen con carácter permanente.

De no adoptarse tal solución de otorgar carácter permanente al organismo de negociación para que al mismo tiempo que de ésta se ocupa, pueda resolver por vía de conversaciones amigables las diferencias que puedan presentarse, no restaría sino escoger entre dos vías, ninguna de las cuales parece satisfactoria. La una, consistente en constituir un órgano jurisdiccional permanente único, similar al del Benelux, compuesto no por jueces regulares sino por personas con suficiente capacidad en economía general y en materia aduanera, el cual se ocuparía de resolver cualquier consulta o diferencia de menor categoría en tanto no estuviera en sesiones la Comisión Centroamericana de Comercio, pero cuyos miembros quizás no se encontrarían, por su formación, en situación de pronunciarse adecuadamente sobre serios problemas jurídicos.[120] O prescindir de la creación de tal organismo,

120/ De existir tal cuerpo y a la vez recurso a la corte arbitral, se resolvería esta dificultad, pero a costa de la consiguiente complicación y de una triplicación de organismos, si se cuenta también a la Comisión.

/conformándose

conformándose con la maquinaria de atender posibles conflictos que se encuentra en el anteproyecto en su forma actual, lo que tendría por consecuencia inmediata someter todas las cuestiones que puedan presentarse, aún las minúsculas, a la prolongada espera de una reunión periódica, y hasta posiblemente presurosa, de los funcionarios delegados por los Gobiernos a la Comisión Centroamericana de Comercio no permanente; y por resultado final que los problemas aguardarían largo tiempo para su resolución y que muchos de ellos, aún de importancia secundaria, habrían de ir a tener al tribunal arbitral porque la Comisión no hubiese alcanzado a solucionarlos en sus sesiones. Lo último incluso tratándose de aquéllos que, por su carácter no estrictamente jurídico, serían mejor y más fácilmente atendidos por personas con una formación distinta a la de los jueces del expresado tribunal.

El camino más práctico parece, pues, ser el de que la Comisión, como se propone en el capítulo IV, posea carácter permanente y que además sea siempre ella como ya lo prevé el Tratado en las disposiciones que la erigen, la que se ocupe de resolver por medio de negociaciones las dificultades mayores y menores que puedan surgir, atendiendo al propio tiempo a los otros numerosos e intrincados cometidos que asimismo se la han adjudicado y que ya de por sí justifican su permanencia. La única objeción que, desde un punto de vista meramente formal, podría formularse lo mismo a esta solución que al articulado del Tratado respecto a estos particulares[121] es que se confundirían en un solo organismo

121/ Ya que sólo difieren entre sí en cuanto a que la CCC posea o no carácter permanente pero adjudican a ella iguales atribuciones.

/--la Comisión--

--la Comisión-- dos funciones distintas que es tradicional en Derecho Público mantener separadas, la jurisdiccional y la ejecutiva. A ello cabe simplemente responder que es muy dudoso que pueda calificarse de función ejecutiva al mero procedimiento de negociaciones que de otra parte desenvolvería el organismo. Ya que, no obstante las negociaciones ser conducidas por representantes de los gobiernos bajo las instrucciones inmediatas de éstos, no poseerán carácter legal y obligatorio, o sea, no pasarán a la fase de ejecución, sino luego de ser ratificadas formalmente de acuerdo con las disposiciones constitucionales al efecto previstas.[122/]

Naturalmente que tal solución exige igualmente la utilización, para los asuntos que no alcance a resolver la Comisión, y particularmente para las controversias de neto orden jurídico referentes a interpretación del Tratado, del tribunal arbitral en éste contemplado.

122/ Se da por descontado que cualquier resolución al problema de la flexibilidad planteado en el capítulo, habrá sido resuelta en acuerdo con el Derecho Constitucional positivo de cada uno de los países o que, de considerarse imposible toda solución e inconveniente la reforma constitucional, lo acordado en negociaciones quedaría sujeto a la aprobación de los respectivos cuerpos legislativos para poder pasar a la fase ejecutiva. La situación expuesta en esta página no vendría a cambiar incluso ni en la primera eventualidad pues no porque los resultados de las negociaciones fuesen puestos provisionalmente en aplicación, sujetos a posterior aprobación legislativa, por los órganos ejecutivos, dejarían las primeras de ser lo que en realidad son, meros entendimientos de principio que no adquirirían carácter ejecutivo sino cuando les hubiese sido otorgada la aprobación legal en la forma especial en este caso prevista.

NACIONES UNIDAS
PROGRAMA DE ASISTENCIA TECNICA

Distribución: LIMITADA
TAA/LAT/21
13 de mayo de 1958

EQUIPARACION DE GRAVAMENES ADUANEROS Y POLITICA COMERCIAL COMUN EN CENTROAMERICA

La redacción de este documento debe considerarse como preliminar. No ha sido revisado ni comentado aún por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

EQUIPARACION DE GRAVAMENES ADUANEROS Y POLITICA COMERCIAL COMUN EN CENTROAMERICA

Informe realizado a petición del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas), integrado por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Por el señor Carlos A. D'Ascoli, experto designado por la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.

INDICE

/INTRODUCCION

INTRODUCCION

La Resolución 23(CCE) del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano recomendó a la Comisión Ad hoc encargada de formular un proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana que en el mismo se previese la equiparación de los gravámenes aplicables a los productos a los cuales se concediese el beneficio del libre comercio y, como consecuencia, el Artículo IV del proyecto elaborado por la referida Comisión contiene una disposición en la cual, en síntesis, se expresa que tanto por la conveniencia que guarda en sí la unificación de las tarifas aduaneras de los estados centroamericanos como porque tal nivelación viene a ser un corolario de su propósito de constituir entre sus territorios una unión aduanera, los países respectivos determinan proceder a la equiparación de sus aranceles en los términos ya indicados en la recomendación a la Comisión Ad hoc.

Los métodos de aplicación de la equiparación de gravámenes y los problemas que son susceptibles de producirse al aplicarla fueron ya objeto de un documento 1/ elaborado por el experto solicitado por el Presidente del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano a la Junta de Asistencia Técnica para que, en colaboración con la Secretaría de la CEPAL, realizase los estudios encaminados a sentar las bases para la indicada nivelación arancelaria. El presente informe constituye una continuación de esas labores y está destinado a examinar las formas y las condiciones adecuadas para la política comercial común necesaria para el resguardo de la equiparación.

1/ E/CN.12/CCE/SC.1/34-TAA/LAT/13.

/I. LAS MOTIVACIONES

I. LAS MOTIVACIONES DE UNA POLITICA COMERCIAL COMUN

La aplicación de una política comercial común, que no es necesaria en el caso de constitución de una zona de libre comercio propiamente dicha —porque para formarla es suficiente con liberar de derechos de aduana a lo esencial del tráfico en productos originarios entre los países que la forman— viene a ser imprescindible cuando lo que se determina formar es una unión aduanera porque, entonces se requiere, además, que los países constituyentes adopten un arancel común y la uniformidad arancelaria no se puede mantener sino a condición de que se proceda a desenvolver una política comercial igualmente común. Con todo, como en el caso de la zona de libre comercio de constitución gradual destinada a culminar en una unión aduanera —que se procede a erigir en Centroamérica— es el propósito ir equiparando los derechos de importación sobre los artículos que vayan siendo incluídos en la lista de liberaciones anexa al Tratado (Art. IV de éste), vale también en este caso el razonamiento de que la equiparación no podría ser mantenida si los Estados que establecen la agrupación aduanera se reservaran la libertad de negociar individualmente, con países de fuera de su grupo, reducciones de los niveles comunes acordados.

De notar es asimismo que, por medio de la unidad de su política comercial, los integrantes de una agrupación aduanera hacen efectiva una de las ventajas potenciales más importantes de ese tipo de organismo, consistente en presentarse a las negociaciones con países de fuera del grupo ofreciendo los beneficios de un mercado de particular amplitud representado por la suma de las demandas de importación de los estados miembros de la unión o zona.

De los razonamientos anteriores se deriva a la vez la ventaja y la conveniencia de una política comercial común. Procede con todo dedicar al tema consideración más extensa con objeto de investigar los más eficaces medios de realizar esa política común y en particular de determinar si podría alcanzar sus objetivos sobre todo en el sentido de preservar la equiparación realizada en la eventualidad de que los países del grupo conservasen, por cualquier vía imaginable, autonomía de negociación. En relación con lo mismo, y como experiencias valiosas, merecen examinarse los modos y pautas a que se ha decidido ajustar el desenvolvimiento de una política comercial común en las uniones aduaneras recientemente establecidas como el Benelux y como la Union Aduanera que organiza el Tratado de Comunidad Económica Europea.

/II. DIFERENCIACION

II. DIFERENCIACION ENTRE POLITICA COMERCIAL COMUN Y POLITICA ECONOMICA COMUN

El análisis de las formas que debe revestir una política comercial de parte de los constituyentes de una agrupación aduanera requiere, para comenzar, definirla y en particular diferenciarla de una política económica común. Esta última, que no llega generalmente a desarrollarse en toda su amplitud sino en las etapas finales de constitución de una unión económica, comprende la aplicación de una política comercial común, una coordinación de las políticas fiscal, monetaria, anticíclica, de fomento económico y de las medidas destinadas a asegurar la libre circulación de la fuerza de trabajo y del capital en el seno de la agrupación; e implica además la necesidad de dotar de cierta uniformidad a las cargas sociales de las empresas y en general a equilibrar los factores de orden institucional que influyen sobre el nivel de los costos.[2/]

La política comercial común, dentro de sus límites estrictos, lleva implícita, como primer paso, la aplicación de un arancel de aduanas uniforme; como paso segundo, derivado del anterior, la abolición de los obstáculos que podrían oponerse a esa uniformidad, --como por ejemplo la eliminación por medio de nuevas negociaciones o de otro procedimiento adecuado, de las consolidaciones de aforos a países de fuera del grupo que hubiesen podido ser concedidos por los países integrantes del mismo--[3/]

2/ Circunstancias propias de la economía de países que han formado recientemente uniones aduaneras, como los de Europa (casos del Benelux y de la Unión Aduanera constituída en el Tratado de Comunidad Económica Europea) han conducido a establecer también ciertas reglas de coordinación de la política agraria.

3/ A través de este estudio se considerará generalmente este paso como adquirido, por motivo de constituir una condición paralela a la unificación arancelaria. Por lo demás el asunto ha sido tratado con toda amplitud en el Capítulo V del documento E/CN.12/CCE/SC.1/34-TAA/LAT/13 intitulado "Los problemas de orden internacional relacionados con la aplicación de los gravámenes uniformes...."

/y finalmente,

y finalmente, como tercer paso, una armonización de la política de negociaciones comerciales de los últimos encaminada a culminar a que negocien conjuntamente como si se tratara de un solo Estado, ya fuera por medio de la agrupación aduanera misma, o a través de la acción coordinada de delegaciones de los países integrantes que de hecho actuarían como si se tratara de una delegación única, si no a efectos de suscribir el tratado o acuerdo comercial, en todo lo referente a la negociación del mismo.

Reducir una política comercial común a tan estrechos límites sería, sin embargo, insuficiente dada la modificación que ha sufrido en la actualidad el concepto mismo de política comercial. Como bien se ve, el concepto anterior circunscribe esa política a una noción basada en el empleo de los dos instrumentos por los que se rige normalmente la misma: uno de aplicación unilateral, representado por el arancel de aduanas, y otro de naturaleza contractual o convencional que consiste en la negociación de tratados de comercio. Un criterio más amplio, y más de acuerdo con las circunstancias actuales, incluiría en la acción conjunta a desarrollar por el grupo otros elementos de política comercial a los que antes sólo se recurría por excepción pero que han pasado a ser de aplicación corriente, como las restricciones cuantitativas, medida que generalmente reviste carácter unilateral, o los convenios de pagos y los acuerdos de trueque[4/] que, por el contrario, poseen carácter convencional.

La inclusión de las restricciones cuantitativas entre las medidas que los Estados que constituyen una unión aduanera deben armonizar se justifica en el estudio publicado acerca del Benelux, en 1953, por el Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos del Ministerio de Asuntos Económicos de Francia en estos términos: "Casi todas las uniones aduaneras del pasado

4/ Estos continúan poseyendo carácter de excepcionalidad. En cuanto a las restricciones cuantitativas, su aplicación puede en algunos casos ser regulada por un tratado pero ordinariamente no lo son salvo en lo de establecer la regla de la no discriminación. Por lo que se refiere a los tratados o convenciones comerciales, se les utiliza para la definición otorgándoles su alcance normal de instrumentos de concesión de aforos consolidados o de la claúsula de nación favorecida, o de ambas cosas. Sobre el contenido de éstos y otros instrumentos de política comercial y en particular acerca de su empleo en Centroamérica, véase el Doc. E/CN.12/368 (p. 12 y siguientes).

/reciente

reciente fueron concluídas en una época en que el instrumento principal de política comercial y el obstáculo más serio a la libre corriente de mercancías era el arancel de aduanas. Desde 1930 los aranceles han dejado de ser el instrumento más importante de la política comercial. Al comercio internacional se le ha sujetado a toda clase de restricciones cuantitativas reforzadas por rígidos controles de cambios. En consecuencia, mientras esas restricciones existan, una política común a su respecto es tan indispensable para los países que forman una unión aduanera como lo es una política común en materia de aranceles de aduanas".[5] Exactamente a las mismas conclusiones había llegado poco antes un detenido estudio sobre uniones aduaneras llevado a cabo por la Sociedad de las Naciones, con la sola diferencia de que hacía destacar igualmente la incompatibilidad existente entre las restricciones cuantitativas y el régimen de libre intercambio que tanto las uniones aduaneras como la zona de libre comercio tienen por finalidad establecer.[6]

El presente estudio se limitará a examinar los requisitos de una política comercial desde el punto de vista que acaba de expresarse, dejando para una investigación más extensa los problemas que suscita el establecimiento de una política económica tal como se define al principio de esta sección.

5/ Memento Economique. Le Benelux. Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques. París 1953. (p. 406).
6/ Customs Unions. A League of Nations Contribution to the Study of Customs Unions Problems. Department of Economic Affairs. United Nations. Lake Success. New York. 1947.

/III. MODOS DE

III. MODOS DE REALIZACION DE UNA POLITICA COMERCIAL COMUN

A. La unidad de negociaciones con los países no participantes en la agrupación aduanera

La constitución de una unión aduanera envuelve de por sí la determinación de dos o más países de constituir un solo territorio aduanero donde antes existían varios. En el propósito va implícita la consecuencia lógica de que la nueva unidad aduanera ha de presentarse con tal carácter a toda negociación de política comercial con países ajenos a ella. Sin embargo, el deseo de los países participantes en ese género de asociaciones económicas internacionales de conservar por lo menos parte de su autonomía ha conducido a que los países, al constituirlas, traten de lograr la unidad de política común indispensable mediante una simple coordinación de esa política y no por procedimientos que les obliguen a actuar unitariamente, como un bloque compacto, en sus negociaciones con Estados de fuera del grupo.

La mejor manera de formarse juicio adecuado sobre uno y otro sistema —unidad de negociaciones o simple coordinación de ellas— es revisando más ampliamente los propósitos que se persiguen con el establecimiento de la política comercial común, para que, al tener una visión completa de su contenido y alcance, puedan establecerse conclusiones sobre cuál de los dos sistemas ha de ser más efectivo para garantizar su realización.

Ya se ha mencionado que uno de los objetivos que persigue el desarrollo de una política comercial común es el de constituir un territorio aduanero de mayor capacidad de importación que tenga una posición más fuerte para negociar con los demás Estados del mundo y facilitar, si es posible, una alteración en su favor de los términos de intercambio existentes.[7/]

Es lógico deducir que esta ventaja se alcanzaría con mayor dificultad y en menor proporción si los países que constituyen una agrupación aduanera, negociaran por separado, así lo hicieran de acuerdo con lineamientos previamente establecidos en el seno de la agrupación o por medio del procedimiento complicado, y todavía más lento, de consultas por parte del país que de momento negocia a los otros miembros de la unión o zona. En la negociación

7/ J. Viner. The Customs Union Issue. Carnegie Endowment for International Peace. New York - Stevens & Son Limited. London. 1950.

/individual

individual cada país del grupo sólo podría ofrecer de momento concesiones que facilitarían la penetración a su propio mercado y no al de los países que forman la unidad tarifaria. Se deduce de lo anterior, que para aprovechar mejor en las negociaciones con países de fuera del grupo la posición superior en que coloca la unión a sus miembros es preferible el procedimiento de negociación conjunta.

La apreciación no varía mucho en cuanto a la conclusión que se obtiene cuando se examina el modo de lograr mejor el otro propósito de la política comercial, o sea, la preservación de la equiparación, verifíquese ésta de una sola vez --vale decir, unificando los derechos de todas las posiciones arancelarias-- o de manera gradual, como se proponen hacerlo los países centroamericanos. La equiparación, en cualquier grado en que se haya realizado, sólo podrá preservarse empleando procedimientos de negociación que no dejen margen a los Estados miembros de la agrupación aduanera para otorgar a otros ajenos a la misma, ventajas en materia de reducciones de aforos que por fuerza habrían de suponer un desquiciamiento, total o parcial, de la nivelación alcanzada.

Para apreciar los posibles efectos de la negociación por separado es oportuno relacionarlos con las diversas etapas de formación de una unión aduanera. Si ésta en vez de ser realizada en forma gradual hubiese sido establecida de una sola vez, el libre comercio habría de ser absoluto entre sus participantes, tanto por lo que se refiere a artículos originarios de los Estados que la integrasen como a productos de fuera de la región; y si uno de los participantes hubiese consolidado, en una negociación por separado con un Estado ajeno al grupo, aforos por debajo del nivel común, los artículos afectados inundarían los mercados de los otros miembros de la unión aduanera, con el consiguiente perjuicio para el Fisco de los mismos que no recibiría percepción alguna; además, si el nivel del aforo uniforme hubiese sido determinado por razones de carácter proteccionista, podrían perjudicarse las industrias de los países de la unión ajenos a la negociación.[8] La consolidación de aforos por separado es pues incompatible con la existencia de una unión aduanera.

8/ Se presume que el Estado miembro que ha realizado la concesión la ha efectuado porque no posee la industria afectada o, si la tiene, en forma de no perjudicarla; y, en todo caso, que el nivel del arancel común ha sido fijado teniendo en cuenta la posición competitiva de las industrias de los miembros de la unión frente a las de los países extrarregionales.

/En el caso

En el caso de que la equiparación sea gradual y lo fuere también la liberación resultará que, aparte de que la negociación por separado sea susceptible de producir el desnivel de los derechos ya equiparados, se constituirá en un obstáculo para equiparar los aforos que todavía no hayan sido unificados, porque restará al país que ha hecho la concesión flexibilidad para admitir, en las negociaciones de equiparación con los otros miembros del grupo, un nivel común que puede ser superior al que ha consentido para la importación del artículo desde el país de fuera de la región con el que ha negociado.[9/]

Si al procedimiento de liberación y equiparación graduales se ha añadido la condición de que sólo a los artículos originarios del grupo les será otorgado el beneficio del libre comercio, aparecerán con menos fuerza las consecuencias de orden fiscal y económico ya señaladas pero se producirán siempre distorsiones bien sea en lo referente a artículos cuyo origen es difícil de determinar y que, gozando de un aforo menor en el país que ha negociado la concesión, tendrán posibilidad de pasar libremente a los otros países como originarios; o bien porque, si el aforo consolidado ha sido concedido sobre materias primas, los industriales del país que lo otorgó podrán disfrutar de ellas en condiciones más favorables que las de los demás miembros de la agrupación aduanera.

La simple coordinación de la política comercial no parece suficiente para evitar que un país del grupo efectúe, en beneficio de otro de fuera del mismo, consolidaciones de aforos que rompan la equiparación y por lo mismo no es método adecuado para mantenerla. Es así porque debe suponerse que, si el procedimiento adoptado consiste en que la negociación debe ceñirse a formulas de antemano establecidas por los miembros de la unión, dichas pautas lógicamente cubrirían tan solo principios generales a que deberá atenerse el país que negocia. No se concibe que la negociación pueda desenvolverse normalmente si en relación con los debates acerca de cada aforo en discusión el último tiene que efectuar consulta a los demás participantes en la unión para aprobar o rechazar la proposición de su cocontratante. Aparte de esta rigidez de procedimiento, es esencial tener en cuenta que si la consulta se verificase

9/ Véase Doc. E/CN.12/SC.1/34-TAA-LAT/13, (Cap. V).

/sobre una lista

sobre una lista de reducción de aforos ya en principio acordada por el país que pertenece a la unión y el que no es parte de ella, y suponiendo, en el mejor de los casos, que los otros Estados de la agrupación la aceptaren, ello implicaría siempre ruptura de la equiparación ya que el país de la unión que ha negociado quedaría en situación de recibir un número determinado de artículos importados a derechos de importación más bajos que los otros. La única salida a la situación sería que éstos admitiesen dichos artículos a aforos igualmente rebajados cuando se les importase desde el país extraño al grupo con el cual hubiese tenido lugar la negociación bilateral --o dicho en otros términos, que procediesen como si de hecho hubiesen negociado conjuntamente asumiendo la representación de todos aquel de entre ellos que efectuó las concesiones.[10/] Es evidente que resulta más sencillo, y más apropiado para defender los intereses de todos, el procedimiento de negociación conjunta.

La redacción por el organismo representativo de la unión de una fórmula de tratado-tipo que establezca los lineamientos dentro de los cuales debe enmarcarse la negociación bilateral es otro modo de proceder que ha sido empleado para soslayar la necesidad de la negociación conjunta y que, por cuanto se deduce de la experiencia del Benelux, tampoco ha dado resultado. En efecto, para complementar lo dispuesto en el artículo 6° del texto de la respectiva convención de unión aduanera[11/] que se limita a

10/ Esta es la forma de proceder que se ha conocido en el pasado en los casos en que la unión aduanera se formaba entre un país de mucha mayor potencialidad económica y de superior importancia política que el otro o los demás miembros de la agrupación. Puede citarse como ejemplo a la unión aduanera entre Austria y Liechtenstein y a las todavía existentes entre Italia y San Marino y entre Francia y el Principado de Mónaco. También Prusia se encontró dentro del Zollverein en una situación similar de preponderancia sobre todo cuando, a partir de su victoria sobre Austria-Hungría en la guerra de 1866, vió reforzada su posición dentro de Alemania y obligó a los demás Estados alemanes a aceptar su política comercial librecambista, representada por los tratados que concluyó con Gran Bretaña, Italia, Bélgica y Suiza. Véase Viner, op., cit. y Juan Sardá, Uniones Aduaneras y Uniones Económicas. Aguilar, S.A. de Ediciones. Madrid 1953.

11/ Véase Memento Economique. Le Benelux (p. 420. Anexe 1. Texte de la Convention belgo-luxembourgeoise-néerlandaise, signée a Londres le 5 Septembre 1944, précisé et interpreté conformément au Protocole signé a La Haya, le 14 mars 1947).

/prever que

prever que "el Consejo de Acuerdos Comerciales asegurará hasta donde sea posible la coordinación de las disposiciones relativas a las relaciones convencionales con Estados de fuera de la unión", en las reuniones de nivel interministerial celebradas en La Haya en abril de 1946 no sólo se convino que el Consejo de Acuerdos Comerciales trataría de establecer las bases de una acción común en la Conferencia Internacional de Comercio y Empleo, próxima a celebrarse en La Habana; además se previó que dicho organismo estudiaría la posibilidad de concluir a la brevedad posible un proyecto de tratado tipo de comercio al cual se ciñesen las negociaciones de los países del Benelux con cualquier país ajeno al grupo. Como no ha vuelto a ser cuestión de este procedimiento puede deducirse que se le ha considerado inoperante. En fin, después de ensayarse diversos modos de coordinación,[12/] se ha acabado optando por que una delegación común negocie en nombre del grupo. Así se han establecido tratados conjuntos como los celebrados con Gran Bretaña y con Dinamarca.[13/]

Lo expuesto indica que en el caso de esa unión aduanera ha resultado en general insuficiente el sistema de negociación por separado, acompañado de diferentes medios de coordinación, y que se está llegando --como solución más satisfactoria del problema del desarrollo de una política comercial común-- a la celebración de tratados con países de fuera del grupo por medio de una delegación común.

En cuanto al ejemplo de la Unión Aduanera formada recientemente como principal instrumento de acción de la Comunidad Económica Europea de que formarán parte los países del Benelux, Francia, Alemania Occidental e Italia, la solución ha sido adoptar de lleno una política comercial común.

12/ Por ejemplo, la designación de un observador en las negociaciones comerciales que uno de los miembros del grupo celebre con otro u otros países y la determinación de dar cuenta a un consejo común especial de las dificultades que surjan con motivo de negociaciones con países extrarregionales y que pongan en oposición los intereses de las dos partes (Holanda y la Unión Económica Belgo-luxemburguesa).

13/ Véase Rapport Commun des Trois Gouvernements au Conseil Consultatif Interparlementaire de Benelux. Benelux. Bulletin Trimestriel No. 2 Aout 1957, y Negotiationy for Benelux. 1943-1946. James E. Meade. Princeton University 1957.

/B. La unifcrmidad

B. La uniformidad de política en materia de restricciones á la importación

1. El caso de las restricciones cuantitativas

a) Efectos de la aplicación de políticas diversas. Puede afirmarse que la aplicación de restricciones cuantitativas al tráfico entre los miembros de una zona de libre comercio o de una unión aduanera es, desde el punto de vista teórico y práctico, incompatible con el propósito esencial de ese tipo de instituciones de convertir varios territorios aduaneros en uno solo eliminando entre ellos lo mismo los impuestos a la importación y a la exportación que cualquier otra clase de trabas a las mismas.

En consonancia con esa idea, el Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana establece, en su artículo II, que los productos incluídos en la lista anexa a dicho instrumento, —aquéllos a los cuales ha sido otorgado el beneficio del libre comercio entre los Estados centroamericanos— "gozarán de tratamiento nacional en todos ellos y estarán exentos de toda medida de restricción o control cuantitativo, con excepción de las medidas de control que sean legalmente aplicables en los territorios de los Estados contratantes por razones de salud, seguridad o de policía".

La disposición establece taxativamente que con ella quedará proscrita toda aplicación de restricciones cuantitativas a los artículos declarados de libre comercio intrarregional. Queda en pie sin embargo la necesidad de analizar los efectos que es susceptible de producir la aplicación, por parte de los Estados centroamericanos, de políticas diversas en materia de restricciones cuantitativas al comercio de fuera de la región tanto sobre los objetivos que se solicitan con la equiparación como, a largo plazo, sobre las finalidades que generalmente persigue un país cualquiera al establecer un sistema de restricciones cuantitativas a la importación. En primer lugar, porque en parte alguna del texto del Tratado existe prohibición de aplicar a esos mismos artículos, cuando se les importe de fuera de Centroamérica, las restricciones cuantitativas que cada uno tenga en uso a su respecto o decida aplicarles; en segundo, porque el Artículo IV del proyecto referente a la equiparación expresa que ésta será realizada no sólo para los productos de libre comercio

/sino que

sino que también para sus materias primas y sus envases, sin que en ninguna otra parte del texto se proscriba que a la importación de tales materias primas y envases procedentes de fuera de Centroamérica puedan aplicarseles en los Estados del grupo las restricciones cuantitativas que en cada uno de ellos se decida o se tenga en aplicación.

Es posible, en fin, que si la Comisión Centroamericana de Comercio, de acuerdo con lo que permite el Artículo XIX, ordinal c), del proyecto de tratado, procede a realizar la equiparación arancelaria, no en la forma gradual prevista en el Artículo IV sino de una sola vez, se cree una situación en que la utilización de políticas diversas por parte de los Estados Centroamericanos, en materia de restricciones cuantitativas, --permitida por el Artículo IX, del cual se deduce que, bajo la condición de no ser discriminatorias, las medidas de control cuantitativo pueden ser aplicadas sin requisito de uniformidad--, interfiera con el logro de los objetivos que se han tenido en mente al llevar a cabo la equiparación.

Como existirá, pues, la posibilidad de que después de ratificado el tratado los países continúen aplicando políticas diversas en cuanto a restricciones cuantitativas, precisa analizar con más detalle las consecuencias que esa falta de uniformidad puede significar para la equiparación y asimismo el reflejo de la última sobre los sistemas de restricciones diferentes, de país a país, que continúen en uso en la región.

Debe no obstante observarse que, en cuanto al aspecto formal se refiere, la equiparación de los derechos de importación establecida por los miembros de una agrupación aduanera no se ve afectada por el hecho de que cada uno de sus componentes siga una política diferente en cuanto a restricciones cuantitativas a la importación. Sea que unos restrinjan por medio de cuotas las importaciones de fuera de la región y otros no lo hagan, sea que todos utilicen restricciones pero que estas estén representadas, en cuanto a cada artículo, por cupos de diverso nivel de país a país, o estén sujetas a una reglamentación diferente, el arancel se mantendrá siempre aparentemente incólume porque los artículos que se importen al territorio aduanero único --constituído por la unión aduanera-- estarán siempre sometidos a igual aforo en todos los países que la forman.

/La conclusión

La conclusión es distinta si se analiza el problema en relación con el cumplimiento de los propósitos inmediatos de la equiparación y con las finalidades mismas de un sistema de restricciones a la importación. Se solicita con la equiparación que en los diversos países de la unión aduanera, sea idéntico el recargo sobre los costos de esos artículos proveniente de la imposición de carácter aduanero para que así tienda a producirse una situación de aproximada paridad de los precios de los artículos liberados para el tráfico intrarregional. En tanto que las restricciones a la importación por medio de un sistema de cuotas o licencias persiguen, cualquiera que sea la causa que las haya motivado --intención proteccionista, defensa de la posición internacional de pagos, etc.-- reducir el volumen de las importaciones de los artículos afectados, lo cual tiene generalmente por consecuencia que en el mercado del país dado sufra elevación el precio de la mercancía de admisión restringida. Lógicamente, si la restricción existe en uno o varios de los países de la agrupación aduanera y no en otro o en otros, o si no es de igual grado en todos ellos, se retardará la realización de la aproximada paridad regional de los precios del artículo importado a que antes se hace referencia y además, el producto, atraído por el precio superior, pasará al amparo del libre comercio desde el país en que su importación no esté restringida o en que la restricción sea de menor grado al país con restricción más intensa.

Se producirá así una situación, que vendría gradualmente a culminar en una paridad relativa de precios en los dos mercados, pero, evidentemente, a costa de que dejasen de quedar satisfechas las finalidades de política proteccionista, monetaria, etc., que el país que instituyó las restricciones se propuso alcanzar al establecerlas.

b) La situación en Centroamérica. La situación actual en los países de Centroamérica, en materia de restricciones cuantitativas y de otros tipos de trabas a la importación proveniente de fuera de la región,[14/] puede considerarse más sencilla que la existente algunos

14/ Las restricciones cuantitativas para el comercio intercentroamericano, instituídas por los tratados bilaterales de libre comercio y susceptibles de limitar los alcances del establecimiento del último es una cuestión que carece de relación directa con la equiparación y sus efectos y por lo tanto no será tratada en este estudio.

/años atrás.

años atrás. Hace unos cinco años se colocaba en un extremo Honduras, país que no oponía restricción alguna a su comercio exterior, y estaba en el extremo opuesto Guatemala, con un elaborado control de importaciones y exportaciones ejercido por medio de prohibiciones y del otorgamiento de licencias para importar o exportar, hasta cuota determinada, una serie de artículos; El Salvador poseía, por su parte, un sistema directo de cuotas más simple que el de Guatemala y reducido a unos pocos artículos; y Nicaragua y Costa Rica ejercían un control indirecto de las importaciones a través de un control de cambios que incluía tipos diferenciales para diversas categorías de importaciones, algunas de las cuales se veían limitadas en virtud del juego mismo del sistema.

En la actualidad, en síntesis y salvo puntos de detalle, se mantiene con poca diferencia la situación de escasas restricciones de El Salvador y también la libertad casi absoluta de importaciones que había en Honduras; en tanto que Guatemala ha simplificado mucho su sistema de cuotas; Nicaragua ha eliminado prácticamente su control de cambios, verificando desde 1955 la abolición de los cambios múltiples de importación; y Costa Rica, en fin, aparte de aplicar cuotas de importación a unos pocos artículos, continua utilizando el sistema de cambios diferenciales que ya tenía en vigor, pero en forma mucho más flexible y simple que anteriormente, representada por la existencia de un tipo de cambio más alto para determinadas importaciones (el de mercado libre controlado por el Banco Central). El tipo que se acaba de mencionar actúa como un impuesto adicional sobre los artículos considerados como suntuarios y aunque es susceptible de ejercer una influencia restrictiva sobre la demanda de importación de dichos productos no constituye, con todo, una limitación directa de dichas importaciones como sucede en el caso de los cupos de importación.[15/]

Aparte completamente de que la síntesis de los sistemas que se acaba de efectuar posea sólo una exactitud relativa y no la absoluta que correspondería verificar en un estudio específico sobre la materia, el hecho que merece destacarse es que aun cuando en Centroamérica existieran sistemas de

15/ El Banco Central mantiene estable, por medio de sus intervenciones, el tipo de mercado libre.

/restricciones

restricciones a la importación idénticos de país a país en cuanto a sus líneas generales y en cuanto a sus métodos de aplicación, no dejarían de producirse perturbaciones como las ya señaladas, salvo que ningún país de la región utilizase restricciones a la importación o que la identidad de los sistemas fuera absoluta no sólo en cuanto a su forma sino a que afectaran a los mismos artículos y a cada uno de ellos en igual grado. En presencia de cualquiera falta de uniformidad no dejarían de producirse las distorsiones sobre los precios antes anotadas[16/] así como, en último término, la anulación de los efectos del propio sistema de restricciones igualmente señalada.

c) Los medios e instrumentos de realización de la unidad de política

i) Los medios de realización. Para determinar los medios más adecuados de realizar la unidad de política en materia de restricciones cuantitativas a la importación, es conveniente tener en cuenta los motivos que han obligado a aplicar las restricciones a los miembros del grupo que las estén utilizando y el grado de importancia de las mismas. Las restricciones empleadas por algunos países de Centroamérica no son muy considerables y suelen aplicarse con propósito proteccionista. Existen por lo tanto dos soluciones alternativas, bastante sencillas, para establecer una política uniforme acerca del particular: o se decide abolir los cupos de importación en toda la zona, utilizando exclusivamente el arancel uniforme para ofrecer protección a cualquier producción que, por acuerdo de todos los miembros, lo amerite en uno de los países que la componen; o se procede a uniformar las restricciones, en modo a que adopten este instrumento proteccionista los países que antes no lo utilizaban. De estas dos soluciones parece más sencilla la primera dado que,

16/ Es decir que no se alcanzaría un nivel relativamente semejante a través de la región para los precios de los artículos de importación cuyos derechos han sido uniformados.

/prácticamente,

prácticamente, hay dos países de Centroamérica que no utilizan restricciones cuantitativas: Honduras y Nicaragua,[17] porque no ha sido esa su política; otros dos países, El Salvador y Costa Rica, han hecho un uso limitado de ellas; y Guatemala, el que más las ha empleado, sigue desde hace algunos años una política de abolición de las mismas. En el caso de optarse más bien por la segunda solución, o sea, por la generalización de las restricciones, es el hecho que, aparte de las virtudes o defectos que puedan adjudicársele al sistema de cuotas, su aplicación con carácter general en el Istmo implicaría que todos los Estados centroamericanos pusiesen en juego un método adicional de proteccionismo, distinto del arancelario, que necesariamente debería estar sujeto para poder desenvolverse adecuadamente, a un elaborado procedimiento de licencias y de control. Sin contar que la adhesión al GATT de Nicaragua dificultaría su participación en un sistema centroamericano uniforme de restricciones cuantitativas, porque los protocolos de aplicación provisional del Acuerdo General autorizan a los miembros de la expresada organización a utilizar solamente las restricciones cuantitativas que tuviesen en vigor en el momento de su adhesión.

Para destacar la simplicidad de la cuestión con referencia a Centroamérica --comparada con la complicación que reviste cuando las restricciones no han sido determinadas teniendo en vista un objetivo proteccionista sino con propósitos de defensa de la balanza de pagos--, bastará citar otros casos, en particular el de Benelux.[18] La posición de pagos de uno de los miembros

17/ La disposición del Artículo IX del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio que proscribe el empleo de restricciones cuantitativas al comercio exterior por parte de sus signatarios, está condicionada por el Protocolo de Aplicación Provisional de 30 de octubre de 1947 y por los Protocolos de Annecy (1949) y de Torquay (1951) que de hecho permiten que se continúen provisionalmente utilizando las restricciones cuantitativas que tenían en aplicación para la primera de esas fechas los miembros originales o que los sucesivos adherentes al Acuerdo tenían en uso en el momento de su adhesión.

18/ Los países que en Centroamérica se han visto en la necesidad de defender su posición de pagos, como Costa Rica y como Nicaragua hasta no hace mucho, han empleado más bien medidas de orden monetario, y en particular los cambios diferenciales. Es acreedor a un estudio especial, que no se justifica en el momento pues Nicaragua ha abolido los cambios múltiples y Costa Rica los ha simplificado considerablemente, el análisis de los posibles efectos de dichos sistemas cambiarios sobre el libre comercio y sobre la equiparación.

/de esta unión,

de esta unión, Holanda, ha venido siendo considerablemente débil en comparación con la del otro,[19] la Unión Económica Belgo-luxemburguesa. Consiguientemente cuando se estableció la unión aduanera, Holanda poseía un sistema de cuotas a la importación mucho más extenso y complicado que el del otro miembro y se ha visto obligada a seguirlo conservando. La realización de la uniformidad de política y hasta de la coordinación misma de las medidas de restricción se ha visto, como consecuencia, sumamente dificultada en el seno de la unión, hasta el extremo de que en ciertos momentos ha habido que postergarla, resignándose a que Holanda conserve provisionalmente su sistema de cupos de importación y a que se infrinja el principio absoluto de libre comercio internacional, manteniendo dicho país en su frontera con Bélgica un control aduanero sobre los artículos sujetos a cuota.[20] Con posterioridad se han verificado, con todo, otros esfuerzos para establecer una relativa armonía a este respecto entre las políticas de los países de la unión y para facilitar, por lo que atañe a los productos sujetos a cuota, una auténtica situación de libre comercio. Acerca de las considerables dificultades que ha encontrado la consecución de ese objetivo, observa Meade: "Es un hecho que una unión económica completa requiere una sola política comercial conjunta con respecto a los demás países. Si Bélgica admite libremente ciertos tipos de productos procedentes de países de fuera de la unión, y Holanda, libremente también, toda clase de mercancías procedentes de Bélgica, es imposible que Holanda trate de mantener su balanza de pagos de conjunto en equilibrio por el método de imponer severas restricciones a la importación a su territorio de determinados artículos procedentes de países de fuera del Benelux.

19/ Como derivación, en particular, de una fuerte política de gastos públicos y de importaciones igualmente fuertes ocasionadas por superiores necesidades de reconstrucción, dictadas por una mayor destrucción de guerra. A ello hay que añadir que el debilitamiento del papel de Holanda como intermediaria en la colocación de los productos indonesios en los mercados europeos ha entrañado una disminución en el aporte de divisas de esa fuente a las reservas holandesas.

20/ En relación con éstas y las anteriores observaciones véase en particular Benelux. op. cit. (p. 405 y siguientes) así como Meade, Negotiations for Benelux. op. cit.

/Estos productos,

Estos productos, u otros muy similares que los sustituyan, entrarán simplemente a Holanda por la vía de Bélgica. Si existiera una completa unión económica entre los países del Benelux, podría ponerse en práctica una política comercial común completa con respecto a los países de fuera de la unión para que el Benelux, en conjunto, se colocase en una situación de equilibrio de su balanza de pagos hacia el resto del mundo".

"Pero el hecho no colocaría por fuerza a cada miembro, por separado, en equilibrio con el otro. Continuaría siendo posible que quedase a cargo de los holandeses una deuda bilateral para con Bélgica que no podrían cubrir con un saldo positivo obtenido de sus relaciones con países de fuera de la unión, y los belgas podrían gozar de un saldo favorable de conjunto, representado por una situación en la que su déficit con el resto del mundo fuera menor que su saldo positivo en sus relaciones con Holanda. El déficit holandés no podría remediarse con medidas de política comercial, porque, de ser ésta común, el aumento de las restricciones a la importación en el Benelux, que ayudaría a restablecer el balance de pagos de Holanda, sólo serviría para aumentar el saldo positivo ya existente del balance de pagos de la Unión Económica Belgo-luxemburguesa".

"En una unión económica completa debe existir una política comercial común con respecto a los países de fuera de ella, y es posible utilizarla para controlar la balanza de pagos de la unión con el resto del mundo. Pero hay que disponer también de un mecanismo, que no se base en restricciones al comercio y a los pagos internacionales, por medio del cual se verifique un ajuste entre el miembro que tenga una posición de pagos relativamente débil y aquél cuya posición de pagos sea relativamente fuerte. De este modo puede llevarse a cabo una inflación de la demanda interna del miembro con saldo positivo general favorable por medio de una política monetaria amplia o de una política presupuestal de igual signo; o, alternativamente, se puede encarecer el dinero o provocar superávits del presupuesto en el país con déficit en su balanza de pagos. O, si así se prefiere, inflación y deflación pueden ser controladas en el sector de los costos elevando los salarios monetarios en el país con saldo positivo de la balanza o rebajándolos en el país con déficit de la misma, respectivamente".

/A estas dificultades

A estas dificultades se han sumado otras dos en el Benelux. La primera es la existencia de racionamiento y de controles en general para la distribución de una serie de mercancías, —particularmente, materiales de construcción—, medidas que, por razones obvias relacionadas con la situación de pagos ya descrita, se han prolongado más en Holanda. La segunda consiste en que Bélgica, para defensa de su agricultura, ha mantenido un sistema de regulación de precios para algunos de sus productos agrícolas que se vería perturbado en su funcionamiento si de un solo golpe se estableciera el libre intercambio absoluto de esos productos con un país como Holanda, de costos de producción menores. Las normas especiales adoptadas a este respecto, no obstante constituir una excepción al sistema de libre comercio, son, por razones obvias, de tomar muy en cuenta para la paulatina y gradual solución de un problema similar, aunque de menor agudeza, en Centroamérica. El asunto, con todo, como se ve, tiene más relación con la liberación intrarregional del comercio que con la equiparación arancelaria y es acreedor, por su importancia, a un estudio especial independiente de los trabajos que se ocupan de las cuestiones relacionadas con el establecimiento de un arancel uniforme.

Las conclusiones que en síntesis se derivan del estudio de los problemas que suscita la aplicación de restricciones cuantitativas a la importación en el seno de una agrupación aduanera donde se ha realizado, o está en vías de realizarse, la equiparación de los gravámenes aduaneros hacia el exterior, son, analizada la situación en relación directa con el caso centroamericano, las siguientes:

a) El mantenimiento por unos países del grupo y no por otros, de restricciones cuantitativas, o la subsistencia de divergencias entre las que se apliquen por los países de la región, trae como primera consecuencia que no se alcancen los objetivos de la equiparación arancelaria y, como consecuencia posterior, que al efectuarse, por virtud del libre comercio, la nivelación relativa de los precios de los artículos de importación, el país que ha establecido el sistema de restricciones cuantitativas vea anuladas las finalidades que se propuso al aplicar dicho sistema.

/b) El problema

b) El problema es de fácil solución en Centroamérica porque los sistemas de restricciones cuantitativas que existen en algunos países no son muy complicados ni muy extensos. Los países pueden optar entre desechar todas las restricciones cuantitativas y utilizar más bien, de común acuerdo, el arancel uniforme como instrumento de protección a las industrias de la región que lo ameriten; o establecer un sistema común convenido al efecto aplicando todos cuotas, o cupos de importación, exactamente idénticos para los mismos artículos. El primer procedimiento parece, con mucho, preferible, porque el segundo, aparte de exigir que apliquen restricciones cuantitativas países que hasta la fecha han preferido no utilizarlas, podría implicar, en el caso de Nicaragua, un contraste, a que habría de buscarse solución, con obligaciones adquiridas en el GATT.

c) Las mayores complicaciones que surgen para el establecimiento de una política común en materia de restricciones cuantitativas a la importación se presentan a los miembros de la unión aduanera (o a los de una zona de libre comercio acompañada de equiparación de gravámenes aduaneros hacia el exterior) cuando dichas restricciones están siendo utilizadas por uno de los miembros con propósitos de defensa de la balanza de pagos, como lo demuestra el caso de las implantadas por Holanda antes de la fundación de Benelux. El ejemplo que se acaba de citar indica a los países de Centroamérica que el empleo de dichas restricciones con ese fin ocasionaría hondas perturbaciones para el debido funcionamiento de la unión aduanera que aspiran a constituir.

ii) Instrumentos de acción. La Comisión Centroamericana de Comercio, creada por el Artículo XIX del Proyecto de Tratado Multilateral parece ser el instrumento adecuado para estudiar y preparar la realización de una política común en materia de restricciones cuantitativas o de otro tipo que afecten al comercio exterior de la región. En el caso del Benelux la misión fue confiada al organismo de esa unión aduanera, inicialmente denominado Consejo Administrativo para la Reglamentación del Comercio Exterior y que más tarde fué transformado en Consejo de la Unión Económica. Las facultades que la Convención Aduanera de 1944 (Artículo 4°) otorgó a este Consejo fueron amplísimas porque se le encargó de ejercer una función de asesoramiento de los gobiernos en cuanto se refiere a la aplicación de restricciones a la

/importación

importación y a la exportación; además se le facultó para coordinar tales medidas e incluso para "asegurar la administración de los contingentes de importación o exportación que fuesen comunes a Holanda y a la Unión Económica Belgo-luxemburguesa" y, asimismo, para asesorar a los miembros de la Unión sobre todas las medidas de otorgamiento de subsidios a la producción que las Partes Contratantes se propusieren conceder. En cuanto se refiere a la Unión Aduanera que acaba de establecerse en el seno de la Comunidad Europea como instrumento fundamental de ésta, la competencia de los organismos autorizados para orientar la política común de restricciones ha guardado relación estrecha con las formas peculiares que se requiere imprimir a esa política. Así, en primer término, las restricciones cuantitativas al comercio entre los Estados miembros están en principio prohibidas, pero se prevé un procedimiento para abolirlas gradualmente durante el período de transición y el Consejo y la Comisión son los organismos a los cuales está encomendado ejercer control sobre las reglas que rigen el desenvolvimiento de ese proceso. Por lo que atañe a las restricciones cuantitativas aplicables al comercio con países ajenos a la Unión, no existen reglas especiales que prevean su uniformización; se las considera dentro del marco general del desenvolvimiento de la política comercial común, encomendado al Consejo, que procede sobre la base de las recomendaciones de la Comisión. Al respecto se puede observar en líneas generales que en tanto que durante el período de transición, o sea, el de constitución paulatina de la comunidad, los Estados conservan cierta autonomía de negociación y proceden, con la cooperación de la Comisión y del Consejo, a coordinar sus relaciones comerciales con los Estados no participantes, al expirar dicho período se entra al de unificación de las negociaciones, conducidas entonces por la Comisión y el Consejo según el procedimiento definido en el propio tratado.[21]

21/ Véase el Título II del Tratado de Comunidad Económica Europea. El asunto se considera en detalle en la Sección V de este estudio.

/2. El caso

2. El caso de otros tipos de restricciones distintas de las cuantitativas

Operan en principio en igual sentido de restricción de la oferta, y de consiguiente elevación del precio del artículo sujeto a restricción cuantitativa de importación, lo mismo el tipo más específico y corriente de la última, representado por la cuota de importación y ya analizado, que las restricciones de cambio e incluso la pura y simple prohibición de importar, siendo la diferencia entre los efectos de esos diversos sistemas exclusivamente de grado.

Igual cosa puede afirmarse de las restricciones establecidas por motivos de sanidad, seguridad, policía u otras causas de orden administrativo. Expresa al respecto un estudio de la Sociedad de las Naciones sobre Uniones Aduaneras: "Aún en los casos en que no existen formalmente restricciones cuantitativas, el intercambio de mercancías puede encontrar limitación por motivo de la aplicación de restricciones de proteccionismo administrativo, veterinarias o fitopatológicas, etc. Si un miembro de la unión aplica tales restricciones a las mercancías provenientes de otro, el propósito de la unión puede llegar a ser anulado en cuanto a categorías importantes de bienes. Además, si un miembro aplica tales restricciones al tráfico con los países de fuera de la unión, las negociaciones comerciales con dichos países se dificultarían y la unión misma sufriría a causa de la acción administrativa de uno de sus miembros. Lo que se requiere, pues, es una política comercial común en el sentido más amplio de la palabra y la abolición completa de las fronteras comunes de los países que forman la unión".[22/]

No obstante, parece de conveniencia dedicar atención a algunas diferenciaciones susceptibles de producirse entre los efectos de una y otra clase de restricción y analizar, sumariamente, las consecuencias de algunas de ellas:

a) La prohibición absoluta de importación. Por demás está observar que en este caso se presentarán, con más intensidad aún que en el de la

22/ Customs Unions. A League of Nations Contribution to the Study of Customs Unions Problems. United Nations. Department of Economic Affairs. Lake Success. N. Y. 1947.

/restricción

restricción cuantitativa de importación, las situaciones que se han señalado para la eventualidad de que la última sea aplicada en unos países del grupo y en otros nó, o de que se la utilice por varios de ellos en diverso grado. Si un país de la agrupación aduanera prohibe de manera absoluta la entrada a su territorio de un artículo que es admitido desde fuera de la región, con limitaciones o sin ellas, por los demás miembros, el artículo alcanzaría en una primera etapa precios mucho más altos en el país de la prohibición, pero se acabaría importando desde los otros países de la agrupación aduanera, salvo que, aún perfeccionadad la unión, se hiciera una excepción al respecto manteniendo una barrera aduanera expresa o especial para impedir que entre dicha mercancía. Con el tiempo, de no haberse tomado esa medida, los precios tenderían a equilibrarse en los diversos sectores del mercado común, pero se habría destruído el objetivo de la prohibición para el país que la impuso.

b) Las restricciones establecidas por motivo de sanidad, seguridad, policía y otras medidas de orden público. Ya se observó que, en cuanto a este tipo de restricciones, la solución correcta es la unidad de política si se quieren salvaguardar a la vez los objetivos de dichas medidas y los de la equiparación. Con todo, en este caso, como no se trata de una prohibición absoluta ni de una restricción en cuanto a la cantidad admisible, sino de la simple exigencia de algunos requisitos, siempre existirá la posibilidad de que la oferta mundial del artículo satisfaga, con cumplimiento de las regulaciones, diversas de unos países a otros, la demanda total de la región, y de que no se produzcan grandes diferencias de precios aun cuando el libre comercio se haya extendido a los artículos bajo regulación.

El inconveniente vendría a residir en que si uno de los miembros exigiera más requisitos que otro, salvo control aduanero en la frontera --es decir, repetimos, excepto que se infringiera el libre comercio--, productos de los que no satisficieran las reglas del Estado con más requisitos ingresarían libremente a su territorio desde el territorio del vecino con regulaciones de menor amplitud.

/c) Las medidas

c) Las medidas cambiarias susceptibles de afectar a la importación. En cuanto se refiere a política monetaria hay que anotar de antemano dos observaciones de vasto alcance: una, que la unidad de la política monetaria entre los miembros de una unión aduanera —con inclusión del uso de una moneda común o, por lo menos, del mantenimiento de una relación fija constante entre las monedas diversas que utilicen-- es el único medio capaz de crear una situación ideal entre los miembros del grupo para evitar distorsiones, originadas en fenómenos monetarios, en las relaciones comerciales entre ellos; otra, que si se solicitó desde los primeros pasos de la constitución de una unión aduanera --o de una zona de libre comercio acompañada de equiparación-- ese desideratum de tan difícil alcance, se corre el riesgo de entorpecer considerablemente la realización de la unión misma. Por eso, en todos los intentos contemporáneos de unión aduanera, se ha soslayado de primera intención el problema dejando su resolución, --sobre todo cuando el propósito final es una completa integración económica-- para las últimas etapas de ésta última, y estableciendo a lo sumo algunas reglas de consulta conducentes a encontrar un modo de solución para los conflictos más apremiantes como los que pueden en particular derivarse de restricciones a los pagos internacionales, establecidas con vistas a defensa de la moneda.

i) La devaluación monetaria. La devaluación de su moneda por uno de los países pertenecientes a una agrupación aduanera constituye de por sí el equivalente de una medida de restricción de las importaciones; claro que, por lo general, el propósito de la devaluación es conseguir, a través de la alteración en la relación de cambio entre la moneda nacional y las extranjeras, una reducción de las importaciones con miras a defender el nivel de las reservas internacionales y restablecer el equilibrio de la balanza de pagos. El efecto inmediato sobre el libre comercio intrarregional puede ser en primer término que, como todas las demás, las exportaciones de los otros países del grupo hacia el país que devalúa se vean de momento restringidas; también es posible que en segundo término mejore provisionalmente la posición competitiva de los productores del país devaluador —como consecuencia del descenso relativo de sus costos de producción ocasionado por la devaluación— y en fin, aumenten las exportaciones del país hacia los otros de la agrupación aduanera.

/Pero así

Pero así como los últimos efectos sólo durarán hasta que se desarrolle la tendencia de los precios internos a alcanzar el antiguo nivel comparativo, no es muy claro que el primero se realice siempre o que logre hacerlo en grado que constituya un serio obstáculo al libre comercio mutuo. La consideración esencial es que la devaluación, dictada por el propósito de restablecer el equilibrio de la balanza de pagos, se presenta regularmente cuando la posición de pagos del país que la realiza está bastante comprometida y cuando, por definición, las relaciones comerciales del país en dificultades monetarias han recibido ya el impacto de la situación o se hallan en peligro de recibirlo en forma muy grave. Vista desde este ángulo, que es el más exacto, la devaluación, al perseguir un restablecimiento de la capacidad exterior de pagos del país que devalúa, tiende más bien a conjurar una inminente amenaza de disminución para las exportaciones de los otros países de la agrupación aduanera hacia el país devaluador y no sería razonable que en un acuerdo de establecimiento de libre comercio entre los países de una región --y mientras no se hubiere llegado a una completa integración económica acompañada naturalmente de la creación de una moneda común-- se tratasen de establecer provisiones que limitaran la soberanía de los países y les impidieran, cuando fuera justificado, adoptar medidas como la devaluación que, en último término, tenderían más bien a asegurar la continuación y la expansión del libre comercio.

Los Estados centroamericanos han aceptado implícitamente este punto de vista al limitarse a incluir en la última reunión de consulta acerca del Proyecto de Tratado Multilateral un párrafo nuevo al Artículo VIII en el que se establece un procedimiento de mera consulta entre ellos, a través de la Comisión Centroamericana de Comercio, para el caso de que a alguno se le presentaren dificultades de consideración en cuanto a su balanza de pagos, susceptibles de afectar las relaciones monetarias y de pagos entre los países de la región y por ende al comercio intrarregional.

En cuanto se refiere a los efectos de la devaluación sobre la equiparación de gravámenes aduaneros que se hubiere realizado, es evidente que si el país que devalúa su moneda no procede a una rectificación de los aforos específicos que pudiere contener el arancel uniforme

/--en el caso

—en el caso de que, no obstante su inflexibilidad, se haya insistido en utilizarlos-- y del elemento igualmente específico de los mixtos, se alterará la nivelación efectuada, salvo que los derechos hayan sido expresados en una unidad monetaria común adoptada para el efecto.[23/] Dicho en otros términos, el país que ha devaluado tendrá que elevar sus aforos específicos, así como el elemento específico de sus aforos mixtos, en un grado que restablezca en términos de su nuevo tipo de cambio la correspondencia entre dichos aforos y los de los demás países del grupo. De otro modo, la carga supuesta por el gravamen aduanero será relativamente menor en el país que ha devaluado que en los otros; es decir, dejará de existir la equiparación. En el caso de industriales del país de moneda devaluada que importen materias primas, la expresada diferencia de carga puede verse disminuída y aún anulada --según la relación entre el grado de la devaluación y el del nivel del impuesto-- a causa del encarecimiento de dichas materias en moneda nacional producido por la devaluación.

Se ha considerado antes, en relación con el libre comercio y la equiparación, el caso normal de devaluación, correspondiente a un país de moneda sobrevaluada y que quiere fijarla a un tipo de cambio de equilibrio. No parece necesario referirse a la eventualidad de una devaluación efectuada con miras específicamente competitivas, por dos razones: primero, porque los países centroamericanos no habrían de llevarla a cabo, ya que de hecho constituiría una violación del espíritu de la Sección IV del Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana que está destinado a proscribir los subsidios directos o indirectos a la exportación y las prácticas de comercio desleal; y segundo, porque todos los Estados de Centroamérica pertenecen al Fondo Monetario Internacional y el Convenio de Bretton Woods obstaculiza la realización de una devaluación de carácter competitivo (por el juego del numeral iii de su Artículo I y de las disposiciones del Artículo IV que establecen la autorización por el Fondo de los cambios en los tipos de paridad de las monedas de sus miembros y el modo como debe desenvolverse la institución para impartir esa aprobación). Es de notar, además, que según el Artículo IV, Sección 5 e) del Convenio, en el único caso en que

23/ Informe de la Cuarta Reunión del Subcomité de Comercio Centroamericano (E/CN.12/CCE/SC.1/37), p.41

/un miembro

un miembro del Fondo está autorizado a devaluar su moneda sin consultar a la institución es cuando la devaluación no es susceptible de afectar las transacciones internacionales de los otros miembros de la institución. Se puede pues, en conjunto, concluir, que en el tratado multilateral no hace falta provisión especial de ninguna clase referente a la eventualidad de una devaluación competitiva por parte de alguno de los países del grupo, ya que existen mecanismos internacionales que conjuran esa posibilidad.

ii) Las restricciones de cambio. El efecto de las restricciones de cambio sobre el libre comercio y la equiparación realizados en el seno de una agrupación aduanera varía según la estructura de las mismas. Así, por ejemplo, sólo equivalen exactamente a restricciones cuantitativas a la importación cuando son establecidas a través de un procedimiento de licencias y control relacionado con un presupuesto de divisas, en forma que impida la importación de cada artículo más allá de un nivel, ya fijado de antemano, de disponibilidades de cambio. Las restricciones de carácter más general, como las que supone, por ejemplo, la utilización de tipos múltiples de cambio, no obran en forma idéntica al cupo de importación, porque, en su caso, es indeterminable de antemano la reducción que puede verificarse en la importación de cada artículo afectado. Todavía más, si el o los tipos de cambio más elevados en moneda nacional son sostenidos en el mercado a nivel más o menos estable por el banco central, el efecto se reducirá a un encarecimiento del producto sujeto a cambio más desfavorable pero la reducción de su importación dependerá en último término de la elasticidad-precio de la demanda en el país de importación.

Debe, pues concluirse que, aunque se comprende que el establecimiento de restricciones de cambio por parte de uno de los miembros de una agrupación aduanera haya de ser justificadamente motivo de preocupación para los demás, el problema constituye simplemente un aspecto del caso general ya aludido en que un país del grupo, en virtud de una soberanía monetaria a la cual no ha renunciado, adopta medidas defensivas de su posición de pagos, las cuales, como se anotó, tienen que ser consultadas al Fondo Monetario Internacional para que ratifique su conveniencia, y, además, en definitiva, al ser justificadas, son susceptibles de ayudar

/al restablecimiento

al restablecimiento de la posición de pagos del país que las aplique y, por ende, de su capacidad de importación, redundando así, en último término, en beneficio del libre comercio intrarregional.

En el caso de otras uniones aduaneras, como el Benelux, se ha procedido a establecer convenios de pagos que permiten al miembro de la Unión cuya balanza con el otro participante se encuentra en déficit hacer uso de un margen de crédito superior al establecido originalmente por el Tratado de Unión pero que asimismo le obligan a entablar conversaciones con su asociado con vistas a la adopción de medidas destinadas a corregir el desequilibrio que le afecta.[24/] El caso de Benelux es más complicado que el centroamericano porque la magnitud de las corrientes de intercambio entre sus participantes es muy superior y da así margen a que surjan diferencias de mucha consideración, en el sentido de déficit para un miembro y superávit para el otro. Los Estados de esta unión aduanera y en particular Holanda, el miembro deficitario, han gozado, en cambio, de la ventaja de que han podido disponer primero de los fondos del Plan Marshall y posteriormente de los créditos de la Unión de Pagos Europea para efectuar las compensaciones requeridas.

24/ Como ejemplo pueden citarse las medidas que prevée el Protocolo firmado en Luxemburgo a raíz de la reunión interministerial de octubre de 1949 y que fija los medios de financiar un déficit eventual después que se agoten los créditos de que disfrutan los países del Benelux dentro de la organización crediticia intereuropea: "Se convino en que los déficit serían cubiertos por el otorgamiento de un margen de crédito fijado de común acuerdo. Dentro del marco de este crédito, se inscribirían dos límites: cuando se llegara al primero, los miembros estarían obligados a establecer consultas entre ellos; al alcanzar el segundo, deberían negociar un acuerdo previendo las disposiciones necesarias para impedir el rebasamiento del crédito. Si a pesar de estas disposiciones se agotaba el crédito, se debería ocurrir al Fondo Monetario Internacional. Solamente después de agotar estos procedimientos se podría exigir el pago en moneda convertible. Si el país deudor se veía en incapacidad de hacer frente a su deuda en esta forma, el país acreedor gozaría del derecho de invitar al país deudor a ponerse de acuerdo con él para reajustar el movimiento comercial entre los dos. El Protocolo, prevé a este respecto, sea una limitación del intercambio; sea la aplicación de medidas monetarias: deflación de parte del deudor e inflación de parte del acreedor, restricción o expansión de crédito. Se pronuncia, en fin, en favor de que los bancos de emisión adopten una política tendiente a aproximar las tasas de remuneración del capital, como medio de favorecer un desarrollo de los movimientos de capital susceptible de atenuar el déficit bilateral. La Conferencia de Knocked de octubre de 1952, decidió que los bancos de emisión establecieran contactos estrechos "para este efecto". (Op. cit. Memento Economique. Benelux p. 349).

/Por lo que toca

Por lo que toca a la equiparación, los efectos son en cierto grado similares a los ya examinados en el caso de la devaluación. Si la restricción cambiaria no ha sido acompañada por una alteración del tipo de cambio para la importación de ciertos artículos, es decir, si no se han establecido cambios múltiples sino se han limitado más bien las disponibilidades de cambio para la adquisición en el extranjero de algunos productos determinados, el efecto equivale a una restricción cuantitativa en cuanto a que la equiparación no sufre en nada desde el punto de vista formal pero se contrarresta su propósito de que reinen precios más o menos semejantes para el artículo importado en los diversos sectores del mercado común en formación. Los tipos múltiples de cambio de importación, por su parte, tras de interferir con esa semejanza de precios de los artículos sujetos a tipos desfavorables de cambio, tienden a desbarajustar la equiparación de gravámenes aduaneros efectuada, ya que suponen un impuesto adicional de importación que, no obstante el nivel uniforme acordado, establecería sobre ciertos artículos el país del grupo que ha implantado la diversidad de tipos de cambio. Claro que la situación es distinta cuando, una vez realizada la determinación del tipo de equilibrio, se llega a la conclusión de que se aproxima más a los tipos de importación más altos en moneda nacional que a los más bajos, porque en este caso parecería más bien que las importaciones efectuadas a cambio favorable están siendo subsidiadas.

En el primer caso, lo conducente para restablecer la equiparación parecería ser que el miembro que establece el tipo de cambio desfavorable para ciertas importaciones reajustara su gravamen aduanero uniforme en forma de que incluyera al impuesto adicional, que ha implicado la creación del tipo diferencial de cambio,[25] o sea, que para restablecer la uniformidad, redujese su gravamen aduanero, en proporción al margen entre el tipo de cambio desfavorable y el tipo de cambio normal. Y en la segunda situación, o sea, la del subsidio, habría que proceder a la inversa: reabsorberlo en el gravamen aduanero en grado equivalente al diferencial

25/ Se supone que hay identidad entre el tipo de paridad y el de equilibrio en el caso de que el último haya sido determinado.

/de cambio.

de cambio. Es indispensable anotar, sin embargo, que ambos procedimientos, destinados a salvar formalmente la equiparación, poseen inconvenientes que los hacen desaconsejables. En el caso de cambio diferencial, que redunda de hecho en un impuesto adicional a la importación, el propósito de su establecimiento ha sido reducir la importación de los respectivos artículos, y la finalidad quedaría sin efecto con una reducción del gravamen aduanero como la indicada, destinada por definición a que el aforo[26] más el diferencial de cambio sumados produzcan un gravamen de conjunto igual al aforo uniforme centroamericano, o sea a que se restableciese la situación anterior a la implantación del cambio diferencial.

No parece haber más solución que, o bien los miembros se comprometen a no utilizar cambios diferenciales, y se prevé que el miembro con dificultades de balanza de pagos, debe, si es posible de acuerdo con los demás, solicitar otros medios para corregir su déficit; o, de otro modo, se tolera al cambio diferencial, considerándolo una ruptura parcial y provisional de la equiparación, admisible en tanto el miembro afectado logra restablecer su posición de pagos. De tratarse de subsidio a la importación antes que de impuesto adicional, la solución razonable sería eliminarlo ya que si, a través del tipo de cambio, el subsidio ha sido otorgado a un producto de comercio intrarregional, se estaría violando la prohibición que establece el Artículo IX del proyecto de tratado; y que si más bien se estuviese subsidiando a la importación de artículos de fuera de la región, se estaría de hecho admitiendo importaciones a gravamen más bajo que el uniforme y violando, por lo tanto, la equiparación acordada.

Las conclusiones en materia de restricciones distintas a las cuantitativas a la importación, tienen pues que ser las siguientes:

a) Las prohibiciones absolutas de importación operan exactamente como restricciones cuantitativas, o sea, con efectos idénticos a los que se contempló en la sección anterior, aunque, lógicamente, los desarrollan con

26/ Se parte de la hipótesis de que la equiparación se ha realizado por medio del establecimiento de un aforo uniforme en el cual se han absorbido los diversos gravámenes aduaneros.

/mayor

mayor intensidad; a su respecto, debe recomendarse la aplicación de una política común, único medio de impedir en una primera etapa distorsiones a la equiparación, y luego la nulificación, en último término, de la prohibición misma;

b) Las restricciones establecidas por motivos de sanidad, seguridad, policía, etc. requieren también como solución más correcta la unidad de política comercial; pero es posible que, a su respecto, aún sin ésta, no sea sino relativa la distorsión que sufra la equiparación; es más bien de prever que el juego del libre comercio anule los efectos que se buscan con estas restricciones.

c) En cuanto a las restricciones de cambio, a comenzar por la devaluación, si bien ésta es susceptible de actuar en sentido restrictivo, de todos modos la consideración esencial es que, cuando se procede a un reajuste de la moneda justificado por un desequilibrio fundamental de la balanza de pagos, ello contribuye más bien a restablecer la capacidad de importación del miembro de la agrupación aduanera en dificultades y beneficia así en último término al mantenimiento y expansión futuros del comercio intrarregional. La devaluación competitiva tendrá poca oportunidad de ocurrir porque la proscribe el propio Tratado Multilateral y también los compromisos de los países centroamericanos dentro del Fondo Monetario Internacional, que es el organismo competente para autorizar devaluaciones justificadas como la mencionada al principio. En cuanto a los cambios múltiples, son susceptibles de perturbar la equiparación si representan un impuesto adicional de importación; y si representan un subsidio a la última, a la vez que desnivelan la equiparación, están prohibidos por su carácter en el Proyecto de Tratado Multilateral.

La solución más adecuada es que los miembros de la agrupación aduanera se consulten entre sí y se den el apoyo posible en caso de que alguno de ellos confronte dificultades de su posición de pagos y que asimismo concierten entre sí convenios de pagos donde se prevean el otorgamiento de márgenes de crédito y las medidas correctivas que el miembro en déficit deberá adoptar cuando hubiere agotado dichos márgenes.

/IV. LAS RELACIONES

IV. LAS RELACIONES ENTRE LA ESTRUCTURA DEL ARANCEL UNIFORME, EL MANTENIMIENTO DE LA EQUIPARACION Y LA POLITICA COMERCIAL COMUN.

En un estudio precedente acerca de los métodos y problemas de la equiparación se infirió que la aplicación de un gravamen uniforme a las importaciones carecería de efectividad si, en virtud de su propia estructura arancelaria, cualquier país del grupo pudiese afectar a productos de los que importase con una tasa de impuesto superior o inferior al gravamen aduanero uniforme acordado. Sea que así lo hiciere porque poseyese una tarifa autónoma, incluída o no formalmente dentro de su arancel, equivalente a una segunda columna del mismo, o bien, lo que viene a dar lo mismo, porque, en virtud de compromisos de consolidación de derechos de importación, su arancel contuviese de hecho una columna adicional de aforos más bajos que el uniforme y de los cuales disfrutaría no sólo el país en favor del cual efectuó las consolidaciones sino además todos a los que hubiere otorgado el trato de nación más favorecida.[27/]

Complementando esa idea se puede afirmar que la equiparación requiere en principio una negociación sobre la base de la columna arancelaria ordinaria y, como consecuencia del compromiso adquirido de respetar el nivel uniforme acordado, entraña por añadidura una obligación de abandonar las otras columnas, formales o de hecho, de que pueda constar el arancel del miembro de la agrupación aduanera.[28/]

Esas consideraciones son útiles para servir de fundamento a la solución del problema de la estructura del arancel uniforme, esto es, para

27/ E/CN.12/CCE/SC.1/31 (TAA/LAT/13) (p. 21). Véase además la Sección V del mismo documento.

28/ Esa ha sido la base o punto de partida de las negociaciones generalmente adoptado en las uniones aduaneras y en particular se ha optado por él en el caso del arancel del Benelux y en el del que está en vías de ser implantado en el seno de la Comunidad Económica Europea. Según otro criterio, que igualmente tiene razones a su favor, la negociación debería efectuarse partiendo cada país, en el caso de cada artículo, del aforo a que sea regularmente importada la cantidad más fuerte del producto, lo cual daría ocasión a utilizar muchas veces, como punto de partida, un aforo consolidado. En relación con las conclusiones que más adelante se establecen, da igual que se haya dado preferencia a uno o a otro procedimiento.

/dilucidar

dilucidar si éste debe constar de una columna única o puede incluir varias que permitan a los países participantes en la agrupación aduanera mantener cierto grado de autonomía en sus negociaciones de política comercial. Parece a primera vista que una respuesta satisfactoria al último desideratum sería el establecimiento de un arancel de columna doble, en el que la primera de ellas correspondiese a los aforos uniformes ordinários que serían aplicados por todos los Estados del grupo a los países de fuera del mismo con los cuales no hubieren efectuado negociación de aforos, en tanto que la segunda quedaría disponible para que los aforos que incluyese, más bajos que los de la otra, fuese concedidos a los países extraños al grupo a los cuales otorgase consolidaciones uno de los miembros de éste.

Debe, no obstante, observarse que el único caso en que se podría utilizar la segunda columna sin que sufriese distorsión la equiparación efectuada sería aquél en que los países de la zona o unión negociasen conjuntamente. Porque en todos los casos de negociación por separado, las concesiones hechas por un miembro del grupo sobre la base de la columna de favor crearían situaciones en que dicho miembro estuviese admitiendo productos de aforo equiparado a nivel más bajo que los demás. Esta amenaza para la equiparación dejaría de realizarse únicamente en los casos en que los otros miembros hubiesen ya efectuado por su lado concesiones idénticas a los mismos países de fuera de la región. O sea, cuando por vía de negociaciones unilaterales se hubiese creado un estado de cosas idéntico exactamente al que se derivaría de una negociación conjunta.

Precisa, pues, concluir que la salvaguardia de la equiparación excluye el intento de reservar a los Estados participantes en la agrupación aduanera cierta autonomía de su política comercial por la vía del aludido procedimiento de negociación por separado, ya que este supone la posibilidad de que cada miembro pueda consolidar aforos en beneficio de países de fuera de dicha agrupación y que también el análisis somero de las relaciones entre la estructura del arancel uniforme y el mantenimiento de la equiparación conduce a señalar a la negociación uniforme, o lo que es lo mismo, a la política comercial común, como un modo de acción que necesariamente

/tiene

tiene que ser aplicado en el seno de una unión aduanera, o de una zona de libre comercio en que se ha decidido proceder a la equiparación, si es que la última va a ser conservada incólume.

Debe, no obstante, añadirse que la existencia de una doble columna puede ser de utilidad para el desenvolvimiento de la negociación en común no sólo en el caso ya aducido de que la columna subsidiaria pueda servir a los miembros de la unión para utilizarla en dicho tipo de negociación como la que contendrá los aforos que serán concedidos por todos ellos a aquellos países con los cuales convengan el mutuo otorgamiento del trato de nación más favorecida, sino además, cuando asimismo estén los participantes de una unión aduanera de acuerdo en aplicar conjuntamente una tarifa de excepción, más alta que la representada por los aforos ordinarios del arancel común, a las importaciones de aquellos países que por un motivo u otro, hayan resuelto tratar en forma más restrictiva y desfavorable que a las demás. Este es el caso del arancel común del Benelux, por ejemplo, el cual está constituído por una doble columna: la normal y una adicional que se aplica a los países que hayan tratado a los miembros de la Unión "sea de una manera menos favorable de la que tratan a otros países, sea en modo que atente a sus intereses vitales".[29/]

29/ Véase op. cit. Memento Economique. Le Benelux. p. 401. Es de notar que con la columna adicional de hecho representada por las concesiones otorgadas conjuntamente dentro del GATT, la tarifa Benelux consta en realidad de tres columnas.

V. LAS REGLAS FORMALES DE REALIZACION DE LA POLITICA COMERCIAL COMUN

En la Sección III anterior se presentaron las razones de orden teórico y práctico que indican que las condiciones esenciales para que pueda mantenerse incólume la equiparación de aranceles efectuada por los miembros de una agrupación aduanera son el desenvolvimiento conjunto, por parte de ellos, de las negociaciones de política comercial con los países extraños al grupo y asimismo que los Estados de la agrupación imprimen uniformidad a su política de restricciones a la importación.

Corresponde ahora ocuparse en detalle de las regulaciones tendientes a asegurar formalmente esos propósitos. Como en las uniones aduaneras establecidas en el pasado o recientemente ha habido lógicamente que dar solución a igual problema, se revisarán brevemente algunas de dichas experiencias, antes de analizar las provisiones del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana sobre coordinación de la política comercial entre los países del Istmo. El ejemplo de esas agrupaciones aduaneras, al paso que ratifica la necesidad de una política comercial común, indica que el ideal de obtener una perfecta unidad en la materia no es de fácil consecución y que, en la mayoría de los casos, no se ha llegado a esa finalidad sino gradualmente y cuando la consolidación de la unión ha hecho imprescindible, para el buen desenvolvimiento de ésta, que los Estados participantes se avengan a aceptar la uniformidad de sus negociaciones con el mundo externo.

Acerca de la importancia fundamental de verificar tal unidad de política y las dificultades con que se tropieza para alcanzarla, se expresa así la investigación de la Sociedad de las Naciones sobre uniones aduaneras anteriormente citada: "Obviamente toda unión aduanera implica que se adopte de parte de sus miembros una política comercial común y, en primer término, un arancel uniforme. Si los aforos del arancel común quedan sujetos a recibir modificación a través de negociaciones con otros países —y tienen que quedarlo si los participantes en la unión desean obtener todas las ventajas de la utilización de la claúsula de nación más favorecida— será necesario que se establezca un sistema común de

/negociación

negociación con Estados extraños al grupo .... Toda acción independiente en materia de política comercial es claramente incompatible con el propósito esencial de la unión".

"La necesidad de abandonar todo derecho a una política comercial independiente ha constituído en el pasado uno de los mayores impedimentos para el establecimiento de uniones aduaneras. Por esta dificultad tuvo que ser revisada la unión aduanera entre Bélgica y el Luxemburgo en 1935 y tuvo que otorgarse cierta libertad de acción independiente a ambos miembros de la unión".30/

En las líneas siguientes se presentarán tres casos distintos que revisten interés por corresponder a tres situaciones divergentes: en primer lugar, el de la unión aduanera entre Suecia y Noruega que rigió de 1815 a 1897 y fue disuelta poco antes de la separación política de esos dos reinos y sobre todo a raíz de la misma, en la cual se dió el caso de una autonomía de negociación bastante amplia que era posible porque, en fin de cuentas, jamás llegó a existir unión aduanera efectiva sino una especie de zona de libre comercio con tendencias hacia una unión aduanera imperfecta; la uniformidad de aranceles no llegó a realizarse y la liberación se redujo en general a artículos originarios de la región abarcada por el tratado de unión; como consecuencia de esa situación, fue siempre necesario mantener cierto control aduanero en las fronteras entre los miembros. En segundo término, el de Benelux en que, a medida que se ha querido perfeccionar la unión, ha sido preciso ir sustituyendo los medios imperfectos o incompletos de coordinación de la política comercial por una efectiva unidad en la conducta de las negociaciones con países de fuera de la agrupación aduanera y en fin, la unión aduanera organizada por el Tratado de Comunidad Económica Europea en cuyo caso ya se preven de antemano reglas definidas para ir pasando por etapas de la

30/ Customs Unions. A League of Nations contribution to the Study of Customs Unions problems. United Nations. Department of Economic Affairs. Lake Success N.Y. 1947. (p. 60). Es de notar que para Meade, (op. cit. Negotiations for Benelux p. 6). Bélgica siempre ha conservado cierta dirección en el desenvolvimiento de la política comercial de la Unión Económica Belgo-luxemburguesa y que Luxemburgo nunca ha presentado objeciones a esa situación, proveniente de un común acuerdo, porque Bélgica ha tenido sumo cuidado en atender a los intereses del otro país y consultarlo.

/coordinación

coordinación de la política comercial entre los miembros a la unidad absoluta de tal política.

A. La extinta unión aduanera entre Suecia y Noruega[31/]

Los acuerdos de 1815 con que se inició esta unión tenían alcance limitado. El libre comercio se reducía a los productos alimenticios originarios transportados de un país al otro por la vía terrestre y a una rebaja de sólo por mitad en los derechos de los mismos productos que se intercambiasen por la vía marítima, menos difícil y costosa. Se prohibía el tráfico a través de las fronteras de productos no originarios y no llegó a intentarse la equiparación de los aranceles. Después de las modificaciones de 1825 y hasta 1874 reinó una situación en que quedaron liberados, para efectos del tráfico por vía terrestre, todos los productos originarios y en la cual las mercancías de fuera de la región que ya hubiesen pagado los derechos normales en el país por el cual fueron importadas, satisfacían un cincuenta por ciento de los gravámenes aduaneros en el país de su segunda importación. En cuanto al tráfico por vía marítima, quedaba sujeto en principio al arancel ordinario de cada país —se continuaba sin verificar equiparación— pero se formuló una lista de artículos originarios, tan considerable por su número como por su importancia, a los cuales se concedía el beneficio de pagar sólo la mitad de los derechos ordinarios. La unificación arancelaria se dificultaba porque Suecia, país de superior desarrollo industrial —particularmente en la metalurgia y los textiles— aspiraba a proteger al último y al mismo tiempo a que reinasen bajos precios de costo para las materias primas y los productos alimenticios. Noruega en cambio, país cuya economía se fincaba en las construcciones navales, la pesquería y la explotación forestal, prefería afectar con bajos impuestos de importación a los artículos manufacturados e imponer derechos de propósito fiscal sobre los productos alimenticios importados. El establecimiento de comunicaciones ferroviarias entre los dos países (1871) condujo a que en 1874 se formulasen nuevos acuerdos eliminando la antigua diferenciación entre tráfico marítimo y terrestre.

31/ Op. cit. Customs Unions. League of Nations (p. 5 y siguientes y pp. 60 y 61).

/De ahí en

De ahí en adelante y hasta que en 1897 dejó de existir esta agrupación aduanera,[32] imperó la situación siguiente: el tráfico en productos originarios quedó libre de impuestos, salvo en el caso de algunos artículos gravados en ambos países con propósito fiscal (productos alcohólicos y tabacaleros, azúcar, cerveza, malta, naipes) y los artículos no provenientes de la unión satisfacían, en vez de la mitad como antes, los derechos arancelarios enteros cuando pasaban de un país al otro.

Como bien se ve, lo que llegó a existir fue una zona de libre comercio y en realidad no se llegó a alcanzar la unión aduanera, ya que ni se realizó la condición de uniformidad arancelaria ni la de una completa abolición del control aduanero en las fronteras sino que más bien a éste hubo que reforzarlo para que, al amparo de la provisión de libre comercio para artículos originarios, no pasasen la frontera, simulando ser tales, artículos de fuera de la región. Con todo, lo último no dejó de suceder (particularmente en cuanto a textiles, los cuales después de recibir un ligero tratamiento adicional en Noruega, pasaban a Suecia como originarios del primer país) y ello fue una de las dificultades que dieron motivo para la ruptura de la unión. No habiendo sido cuestión de equiparación ni de tráfico totalmente libre en las fronteras, no es de sorprender que, a través de toda la vida de la agrupación, ambos participantes pudiesen conservar la autonomía de su política comercial. Como dice el estudio de la Sociedad de Naciones antes citado, con referencia a este ejemplo y al de la convención germano-polaca de 1922 referente a Alta Silesia "estos ejemplos de uniones parciales en modo

32/ Las causas fueron: la tendencia creciente de Noruega hacia un alejamiento de Suecia con vista a alcanzar su independencia política; las fricciones entre los intereses de los sectores agrícolas de los dos países y, en fin, las dificultades, que luego se anotan, surgidas para determinar el origen de los artículos beneficiarios del libre comercio. Es de agregar que, particularmente a partir de 1934, los tres países escandinavos han verificado esfuerzos por constituir una unión aduanera. A estos intentos se ha unido también recientemente Finlandia y a raíz de la creación del mercado común europeo entre Francia, Alemania, Italia y los países de Benelux, los escandinavos se encuentran en la alternativa de adherirse, en caso de que se la constituya, a la zona más amplia de libre comercio europeo que sugiere Gran Bretaña o, de otro modo, de impulsar los trabajos preparatorios hacia la constitución de una unión aduanera regional.

/alguno

alguno invalidan el principio general de que una unión aduanera requiere una política comercial común".

La experiencia de esta asociación aduanera entre los dos mayores países escandinavos es, de todas maneras, de particular interés para los países de Centroamérica porque muestra tres cosas: 1) que no es el libre comercio en sí, sino éste cuando va acompañado de la equiparación, lo que hace indispensable el establecimiento de la política comercial común;[33/] 2) que cuando el tráfico libre se limita a artículos originarios y es permitido sin proceder a la equiparación arancelaria de los productos liberados, se corre el riesgo de tener que fortalecer en vez de debilitar el control en las aduanas, pues que de otro modo se expondría alguno o algunos de los participantes a que desde otro de ellos fuesen introducidos, con la ventaja de la liberación, productos que no son originarios.[34/] El problema se soluciona únicamente con la unificación de aranceles pero, como se observó, ella hace inevitable desarrollar una política comercial común; 3) en último término que, a la larga y a medida que se incrementa la lista de productos libres, crecen en proporción mucho mayor, mientras no se verifique la equiparación, las posibilidades de que surjan dificultades porque aumenta la tendencia a tratar de introducir a través de las fronteras mercancías extrañas como originarias. De estas complicaciones se deriva indefectiblemente, como en el caso escandinavo aludido, el peligro de constantes fricciones que acaban por constituir un factor de disgregación de la agrupación aduanera.

33/ El juego de los tratados de libre comercio entre países centroamericanos ha demostrado cuan cierto es que sin equiparación de aranceles no surje la urgencia hacia la política comercial común.

34/ A este respecto también existe experiencia en Centroamérica. El temor a ese resultado ha llegado a constituir un obstáculo positivo para el incremento de las listas de libre comercio anexas a los tratados bilaterales de libre comercio. Porque en tratados bilaterales con países de fuera de la región algunos Estados centroamericanos han consolidado aforos muy bajos para productos que, como la manteca, los aceites, la mantequilla y otros productos de lechería como las cremas, sería fácil hacer pasar como originarios no siéndolo.

/B. El Benelux

B. El Benelux[35/]

Al Benelux se le dotó desde su constitución de dos de las condiciones esenciales de toda unión aduanera: la liberación casi absoluta del tráfico intrarregional y la elaboración de un arancel uniforme de inmediata aplicación. Como consecuencia de esto último se hizo imprescindible prever desde un principio la organización de una política comercial común. Hay, sin embargo, que tener en cuenta que se distinguió entre dos tipos de convenciones para el efecto de hacerlas objeto de negociación común o de retardar todavía la realización de tal objetivo y dejar cierta autonomía para el efecto a los dos miembros de Benelux, Holanda y la Unión Económica Belgo-luxemburguesa: por una parte, los tratados de comercio propiamente dichos y en general todo convenio que afectase el nivel del arancel uniforme, para los cuales se inició un procedimiento de coordinación de las negociaciones; y, por otra, los simples acuerdos de intercambio de mercancías o los convenios de pagos, en relación con los cuales, si bien se resolvió consultarse entre sí y procurar cierta armonización de política con vistas al futuro perfeccionamiento de la unión económica, se dejó a los miembros margen considerable para que pudiesen realizar negociaciones cada uno por su parte.

No obstante, debe subrayarse que en materia de negociaciones para la celebración de tratados de comercio lo que establecieron desde el comienzo de la unión los países del Benelux fue, más que la unidad de política, una simple coordinación; y que ha sido con posterioridad, paso a paso y por virtud de los dictados de la experiencia, cuando la última se ha tenido que ir perfeccionando para obedecer las exigencias del mantenimiento de la equiparación de aranceles de aduanas establecida.

Así, la Convención Aduanera de 5 de septiembre de 1944[36/] encargó por una parte al Consejo de Acuerdos Comerciales la coordinación de las relaciones

35/ Op. cit., Memento Economique, Le Benelux. (Cap. XVI, Sec. IV). Op. cit., Meade. Negotiations for Benelux. Benelux Bulletin Trimestriel. Rapport commun des trois gouvernments au Conseil Consultatif Interparlementaire de Benelux. Bulletin Trimestriel No. 2. Agosto 1957.

36/ Op. cit., Memento Economique, Le Benelux. (p. 417)

/comerciales

comerciales de los miembros con los países de fuera de la Unión;[37] y por otra, estableció el Consejo Administrativo para la reglamentación del comercio exterior, organismo al cual correspondería no solamente asesorar a los Estados miembros en cuanto a las medidas de restricción de las importaciones o de las exportaciones --que, con o sin adición de derechos accesorios a los del arancel, se propusiesen adoptar-- sino además coordinar esas medidas con vistas al establecimiento de un régimen común al respecto en todo el territorio de la Unión y, en fin, establecer un procedimiento y un mecanismo para la administración de las restricciones que fuesen comunes a la Unión Belgo-luxemburguesa y a Holanda.[38]

De modo que, si bien se establecían medidas muy definidas para aplicar una política común en materia de restricciones cuantitativas, no se pasaba de sentar las bases de una mera coordinación en cuanto a las negociaciones de política comercial de los países de la Unión con otros Estados.

Fue sin embargo suficiente que la convención de unión previese el desenvolvimiento coordinado de la política comercial de los miembros de Benelux para que, partiendo de allí, y con vistas a la próxima reunión de una conferencia internacional de comercio y empleo en la cual era de calcular que se discutiesen incluso consolidaciones de aforos, la reunión interministerial de 17-18 de abril de 1946 autorizase ampliamente al Consejo de Acuerdos Comerciales para solicitar las bases de una acción común en dicha reunión internacional.[39] En virtud de ello, el Consejo pudo determinar procedimientos sumamente prácticos de actuación concorde que se desenvolvieron tanto en las discusiones de Ginebra y La Habana que precedieron a la firma de la Carta de la Organización de Comercio Internacional --no ratificada luego por los gobiernos participantes--, como en las reuniones paralelas que condujeron al establecimiento del GATT. Como

37/ Ibid (Artículo 6 in fine de la Convención)
38/ Ibid (Artículo 5 de la Convención). Ver igualmente Op. cit., p. 405 y siguientes: y Meade. Op. cit., Negotiations for Benelux (p. 8)
39/ Op. cit., 5 del Protocolo de La Haya de 17-18 de abril de 1946. (Op. cit., Memento Economique. Le Benelux. (p. 429).

/en cuanto

en cuanto se refiere a la Carta de La Habana, fue sólo cuestión de discutir principios generales, y no se llegó al terreno de negociar concesiones arancelarias, bastó al respecto que las tres delegaciones armonizasen sus criterios antes de las sesiones, desenvolviéndose cada una en condiciones formales de autonomía durante las últimas. En cambio, como en los debates relativos al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio sí se llegó hasta la negociación de aforos consolidados —o sea, a un terreno en que sólo el procedimiento de la negociación conjunta podía salvaguardar la uniformidad arancelaria realizada en el seno de Benelux— el método empleado por los Estados de esta unión aduanera fue que sus representantes funcionasen como una delegación conjunta para los efectos de negociar consolidaciones de aforos.[40/] Este último procedimiento fue igualmente empleado en las negociaciones de ampliación de las listas de aforos consolidados celebradas por los miembros del GATT posteriormente en la misma Ginebra y en Annecy y Torquay.[41/]

La solicitud de una uniformidad de la política comercial en cuanto a los diversos aspectos de la misma ha obligado a los países de Benelux a cubrir un campo mucho más amplio del que habrá de ser atendido en Centroamérica.[42/] Ya que no sólo se ha tratado de armonizar o unificar las negociaciones en materia de tratados de comercio con países de fuera de la región sino también de resolver toda una serie de problemas adicionales —peculiares al intento de unión aduanera que allí se verifica—, como por ejemplo, una gran diversidad en los sistemas de restricciones cuantitativas, dificultades originadas en la divergencia de situaciones en cuanto a la posición de pagos del uno y el otro de los miembros principales, y, en fin, necesidad de coordinar las relaciones entre los Estados participantes en la Unión con las que surgen de la existencia de varios organismos intraeuropeos de cooperación económica

40/ Op. cit., p. 408. Véase igualmente Meade. op. cit. Es de notar que en las reuniones de Ginebra del verano de 1947, en que se estableció el GATT, los miembros del Benelux negociaban sobre la base de un arancel uniforme que había sido debidamente aprobado pero que no entró en aplicación sino el 1 de enero de 1948.

41/ Op. cit., Memento Economique. Le Benelux.

42/ Sin tener en cuenta que han tenido que ocuparse además de medidas tendientes a la unificación completa de sus economías, como es su propósito.

/o de pagos

o de pagos (la Organización de Cooperación Económica Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Unión Europea de Pagos y, ahora, la Comunidad Económica de Europa). No corresponde en este estudio revisar exhaustivamente las medidas tomadas por los países de Benelux para hacer frente a esas situaciones[43/] y por lo tanto se presentará en las líneas siguientes un simple bosquejo de las determinaciones, adicionales a las ya mencionadas, que adoptaron para ver cumplido el objetivo de que las negociaciones de política comercial de los miembros de la unión con los países de fuera de ella se desenvolviesen en forma que permitiese en todo caso mantener la uniformidad del arancel de aduanas que habían llevado a cabo.

Aparte de las medidas referidas[44/] --así como del intento de formular un tratado-- tipo común utilizable para los acuerdos comerciales con países de fuera de la zona[45/] y del acuerdo (mayo de 1947) de que un observador de cada una de las dos partes, Holanda y la Unión Económica Belgo-luxemburguesa, estuviese presente en las negociaciones extrarregionales de política comercial de la otra--, se sentaron subsiguientemente estas otras normas: 1) en sentido general y con fecha de enero de 1948, que "El Consejo de Acuerdos Comerciales ..... sería competente en cuanto a todas las cuestiones de principio que se suscitasen en relación con las relaciones económicas con el extranjero".[46/] Y asimismo que "Los jefes de las delegaciones encargados de negociaciones económicas de cualquier naturaleza con países extrarregionales, se mantendrían en contacto con el Consejo de Acuerdos Comerciales, le tendrían informado del desarrollo de

43/ Al tratar el tema de las restricciones cuantitativas y sus relaciones con el establecimiento de una política comercial común en el seno de una unión aduanera, se verificó referencia en la página 21 anterior y las siguientes, a los problemas que afronta Benelux a este respecto y asimismo a la influencia que ejerce sobre la equiparación la diversidad de sistemas existentes a este respecto entre los dos miembros de la unión. Con tal ocasión hubo asimismo oportunidad de hacer alusión a las relaciones en el seno de Benelux entre el mismo problema de restricciones cuantitativas y los de balanza de pagos.

44/ Ver páginas 40 y 41.

45/ Ver página 8.

46/ Numeral 13 del protocolo de las conversaciones sostenidas en Luxemburgo los días 29, 30 y 31 de enero de 1948 entre los Ministros belga, luxemburgués y holandés. (Op. cit., Memento Economique. Le Benelux p. 438).

/de esas negociaciones

de esas negociaciones y le someterían las dificultades, susceptibles de colocar en oposición los intereses de Holanda y de la Unión Económica Belgo-luxemburguesa, que pudiesen surgir"; 2) en segundo término, y aparte de medidas suplementarias adoptadas de 1948 a 1953, de acuerdo con el protocolo firmado en Luxemburgo en diciembre del último año, la realización de una entera coordinación de los controles de comercio exterior hacia fuera de la región, para que fuese posible el libre movimiento dentro de ella de las mercancías que se importasen desde fuera; y, asimismo la negociación en común de los tratados comerciales con los países ajenos a la Unión, de acuerdo con principios generales de política comercial sentados por los representantes de rango ministerial de los gobiernos de Benelux.[47/] Acerca de este acuerdo se expresa así el informe conjunto de los tres gobiernos al Consejo Interparlamentario de la Unión: "Este protocolo está conforme con los deseos expresados desde 1946 por los gobiernos de los tres Estados asociados; realiza la coordinación de las políticas comerciales con los demás países, una coordinación llevada hasta el extremo de que implica un régimen común de contingentes y la negociación de acuerdos comerciales comunes con dichos países; consagra así la unidad comercial completa de los países de Benelux frente a los países de fuera de éste. Y esta unidad cubre tanto los servicios y los pagos como las mercancías. Además, ha sido ya reconocida por los países siguientes con los cuales se han firmado acuerdos comerciales o se les tiene en preparación: Dinamarca, Gran Bretaña, Portugal, Suecia, Noruega, Austria y Suiza" [48/]; 3) durante las reuniones interministeriales celebradas en Bruselas en julio de 1954, se procedió a la fijación de una lista Benelux uniforme de los productos que, de acuerdo con los compromisos de los tres países en el seno de la Organización de Cooperación Económica Europea (Código de Liberalización de la misma), debían ser liberados de restricciones cuantitativas para efectos del tráfico intraeuropeo; y en las mismas reuniones y las de igual carácter celebradas también en Bruselas en el curso de 1955, se adoptaron medidas para

47/ Op. cit., Meade. Negotiations for Benelux (p. 68).
48/ Rapport commun des trois gouvernements au Conseil Consultatif Interparlemantaire de Benelux. Benelux. Bulletin Trimestriel No. 2 agosto de 1957.

/perfeccionar

perfeccionar la coordinación de la política de los países miembros en el seno del GATT y entre ellas el establecimiento de un comité conjunto de expertos para mantener actitudes uniformes en la última organización, particularmente en lo que toca a las reformas al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio que en ese año se plantearon en Ginebra.[49/]

C. La Comunidad Económica Europea

El Tratado de Comunidad Económica Europea contiene una completa regulación acerca de las medidas conducentes al desenvolvimiento paulatino y al perfeccionamiento de una política comercial común en el seno de la Unión aduanera constituída por el mismo Tratado.[50/] Se distingue al efecto, al igual que en materia de liberación intrarregional de derechos de aduana y de unificación de aranceles, entre dos etapas: la de transición --de doce años, extensibles a quince--[51/] y la subsiguiente, de plena existencia de la comunidad.

1. Durante el período de transición

Para el caso del período de transición prevé el Tratado normas para tres situaciones distintas que pueden presentarse en las relaciones comerciales de los Estados miembros con otros de fuera de la región: las de orden general que no son susceptibles de afectar el nivel del arancel uniforme, las relativas a la celebración de compromisos de consolidación de aforos, que si pondrían en juego ese nivel y, en fin, la situación creada por consolidaciones de aforos efectuadas por los Estados miembros antes de haber suscrito el Tratado de Comunidad.

a) Relaciones comerciales de orden general. Se preven a este efecto dos reglas: primera, que los miembros de la comunidad procederán a efectuar la coordinación de sus relaciones con los Estados de fuera de la región, con vistas a que para el fin del período de transición se hayan satisfecho las condiciones para la aplicación de una política

49/ Op. cit., Meade. Negotiations for Benelux. (p. 76 y siguiente)
50/ Tercera parte. Título II. Capítulo II. Artículo III.
51/ Según el Artículo 8, numeral 1, el mercado común se establecerá en el curso de un período de transición de doce años, divididos en tres etapas de cuatro años. Pero en virtud de los numerales 5 y 6 del mismo artículo, el Consejo puede prolongar, en todo, el período hasta un límite máximo de 15 años.

/común

común en materia de comercio exterior; segunda, que la Comisión de la Comunidad Económica Europea someterá al Consejo de la misma proposiciones acerca del procedimiento a seguir para lograr ese objetivo.

b) Negociación de los aforos del arancel de aduanas uniforme. En esta materia se establece necesariamente desde un principio la unidad de acción. La iniciativa pertenece a la Comisión que presenta al Consejo recomendaciones cuando se van a iniciar negociaciones susceptibles de conducir a la consolidación de aforos a nivel más bajo que el del arancel uniforme en beneficio de países ajenos a la Unión. Sobre la base de esas recomendaciones, procede el Consejo a autorizar la negociación que es entonces llevada a cabo por la Comisión misma, y no por los países miembros. El Consejo interviene en dos formas en la negociación: por medio de la designación de un comité especial encargado de asesorar a la Comisión y de señalarle instrucciones a las que debe ceñirse. En fin, el Consejo, en el ejercicio de las facultades que le conceden estas disposiciones, resuelve, por unanimidad en las dos primeras etapas del período de transición y por mayoría calificada después de ellas;[52] y debe el Consejo ceñirse a estas mismas reglas en las votaciones relativas a la conclusión, en nombre de la Comunidad, del tipo de tratados contemplado en este párrafo.

c) Consolidaciones de aforos anteriores al tratado de comunidad. Respecto a las consolidaciones de aforos anteriores al tratado de comunidad, que representan concesiones susceptibles de impedir la aplicación del arancel uniforme,[53] resuelve el tratado de comunidad que los Estados miembros deberán adoptar, en consulta con la Comisión, todas las medidas necesarias para reajustar los acuerdos en vigor sobre concesiones arancelarias a países de fuera del grupo, a fin de que no sufra retraso la aplicación del arancel uniforme.

Es, en fin, de observar, que en materia de restricciones cuantitativas se fijan pautas conducentes no sólo a uniformar sistemas entre los Estados miembros sino además a que, de acuerdo con las recomendaciones que

52/ Según el Artículo 148 en las deliberaciones respecto a las cuales la decisión debe ser tomada por mayoría calificada, Alemania, Francia e Italia gozan de 4 votos cada una, Holanda y Bélgica de dos votos, y el Luxemburgo de uno.

53/ Véase sobre el particular Capítulo V del documento E/CN.12/CCE/SC.1/34(TAA/LAT/13).

/les hará

les hará la Comisión, dichos Estados procedan a liberar de tales restricciones, en el grado mayor que les sea posible, el comercio exterior con países de fuera de la Unión.[54] Los Estados miembros deben notificar a la Comisión de las liberaciones de esta índole que efectúen y se comprometen igualmente a aplicar iguales medidas de eliminación de restricciones al comercio con los Estados miembros.

2. Después del período de transición

Expirado el período de transición, o sea, cuando la unión aduanera haya sido ya perfeccionada, se alcanza asimismo la uniformidad completa de la política comercial mediante un procedimiento similar al que durante el período indicado se adoptó para conducir las negociaciones que implicasen consolidación de aforos a favor de países extrarregionales. Así, de acuerdo con el Artículo 113, los miembros de la Unión deberán aplicar entonces una política comercial común, basada sobre principios uniformes, que abarcará las modificaciones del arancel; la conclusión de toda especie de tratados de comercio, envuelvan o no concesión de aforos consolidados; la aplicación de una política de restricciones cuantitativas perfectamente uniforme; la unidad de la política de comercio exterior y, en fin, la uniformidad también de las medidas defensivas adoptadas para contrarrestar procedimientos de dumping o de subsidios a la exportación por parte de países no pertenecientes a la comunidad.

Para la aplicación de esta política comercial común, corresponde a la Comisión someter proposiciones y presentar recomendaciones al Consejo con vista a la celebración de toda especie de acuerdos comerciales con los países ajenos a la Unión. Si el Consejo está acorde con tales recomendaciones, autoriza a la Comisión a que inicie las negociaciones. Durante el desenvolvimiento de éstas, se aplica ahora con carácter general la

54/ Es de recordar que todos los Estados miembros pertenecen al GATT y la OCEE. Así, en relación con la mayor parte de su comercio exterior, están obligados, de acuerdo con sus compromisos dentro del primero, a no utilizar restricciones cuantitativas sino en ciertas circunstancias especiales y, por cuanto toca a la OCEE, se prevé dentro de ella procedimientos de eliminación gradual de las restricciones cuantitativas que afecten al comercio entre estados europeos participantes.

/regla

regla que no regía durante el período de transición sino en el caso de tratados susceptibles de culminar en la concesión de aforos consolidados, según la cual la Comisión se vería asesorada por un comité especial designado por el Consejo y debía además actuar dentro del marco de las instrucciones que el último pudiera impartirle. En el ejercicio de estas atribuciones, el Consejo se pronuncia por mayoría calificada; y en cuanto a la conclusión de los tratados correspondientes, la verifica el propio Consejo en nombre de la Comunidad (Artículo 114), igualmente por mayoría calificada.

Es de notar, en fin, que en el mismo capítulo sobre política comercial se establecen regulaciones acerca de la unificación del régimen de subsidios aplicables a las exportaciones a países no pertenecientes a la comunidad (Artículo 112) y que igualmente se prevé que la política de los Estados miembros en el seno de las organizaciones internacionales de carácter económico será en el grado de lo posible, objeto de armonización, durante el período de transicción, y revestirá las formas de una acción común, desde la expiración de dicho período en adelante (Artículo 116).

D. Medidas necesarias para la organización de una política comercial común centroamericana.

Sobre la base de las consideraciones establecidas en capítulos anteriores acerca de las razones por las cuales los Estados miembros de una agrupación aduanera en que se ha acordado efectuar la equiparación de los gravámenes aduaneros tienen que desenvolver una política comercial común para salvaguardar la uniformidad de aranceles realizada, y asimismo en función de lo establecido sobre los medios más adecuados para la aplicación de dicha política, se procederá ahora a analizar las disposiciones contenidas en el Artículo XXIV del Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana en referencia con el mismo problema, e indicar las pautas complementarias que se requieren para desenvolver una política comercial común.

Del conjunto del citado artículo se desprende que su propósito es alcanzar los siguientes fines: a) la coordinación de la política comercial de los Estados centroamericanos ante la eventualidad de la celebración de acuerdos multilaterales de política comercial o de convenios de igual carácter sobre productos y asimismo en cuanto al acceso de dichos Estados a organismos

/internacionales

internacionales destinados a regular la política comercial internacional; b) la unificación de los puntos de vista de los países del Istmo en conferencias o reuniones interamericanas o internacionales de carácter económico; c) el compromiso a mantener y a seguir insertando la Cláusula Centroamericana de Excepción en sus negociaciones de política comercial con Estados de fuera de la región; d) la obligación de renegociar o de denunciar, si preciso fuere, los tratados con países no centroamericanos que puedan constituir obstáculo a la aplicación del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. La propia disposición indica, además, que su intención es que se la aplique especialmente cuando alguno de esos instrumentos extrarregionales, por no contener dicha cláusula regional de excepción, pueda dar lugar a que el país extrarregional con el cual celebró el convenio uno de los países centroamericanos, establezca la reclamación de que, en virtud de la aplicación de la cláusula de nación más favorecida, le sea otorgado por su cocontratante trato igual al de los otros países de Centroamérica. Como, por ejemplo, si exigiese que los productos declarados libres para efectos del tráfico intrarregional en la lista anexa al Tratado Multilateral, fuesen igualmente liberados de derechos de importación cuando proviniesen de su territorio y fueran dirigidos al Estado centroamericano con el cual ha celebrado un tratado bilateral el país extrarregional que reclama.

En cuanto a la renegociación o denuncia de los tratados, bilaterales o multilaterales, concluídos con países de fuera de la región, que, por contener lista anexa de aforos consolidados, puedan constituir obstáculo para aplicar los niveles de equiparación que establezcan los Estados centroamericanos o sean susceptibles de limitar la latitud de cada uno de ellos para acordar libremente entre sí tales niveles, en partes diversas del articulado se incluye implícitamente ese caso. Desde luego que no sólo el Artículo IV contiene un compromiso concreto de proceder a la equiparación, de donde se deriva la obligación de mantenerla incólume, sino que además el propio Artículo XXIV, si bien, como se observó, atiende de manera particular al caso especial a que se hace referencia en el párrafo anterior, deja establecido en sentido general que los Estados

/signatarios

signatarios se comprometen a renegociar o denunciar todos los tratados que de algún modo se convirtieren en obstáculo para la aplicación del Tratado Multilateral.

Por lo demás, las disposiciones complementarias conducentes al desarrollo paulatino de la política comercial común indispensable para el mantenimiento de la equiparación podrían ser acordadas por medio de protocolos adicionales sucesivos, o en los casos en que ello fuese adecuado en una forma más flexible —como la de reuniones interministeriales interpretativas del Tratado. Entre dichas disposiciones complementarias pueden mencionarse las siguientes:

a) Extensión a la celebración futura de tratados bilaterales de comercio, entre un Estado centroamericano y otro de fuera de la región, del procedimiento de consulta entre los países del grupo que prevé el párrafo primero del Artículo XXIV sólo para los casos en que se trate de celebración de acuerdos multilaterales, de adhesión a organismos internacionales creados por dichos acuerdos o de arreglos igualmente internacionales celebrados dentro del marco de dichos organismos. La necesidad de la coordinación que así se establecería y de la unidad de política que, habría de terminar por instituirse a este respecto, se deriva del hecho de que lo mismo los efectos de consolidaciones de aforos sobre la equiparación que los de otras estipulaciones susceptibles de ser incluídas en un tratado de comercio como, por ejemplo, la proscripción del uso de restricciones cuantitativas, no son diversos sino idénticos en el caso de tratados multilaterales o de tratados bilaterales;

b) Perfeccionamiento posterior de la política comercial común, sustituyendo el procedimiento de consulta contemplado en el párrafo anterior por el de negociación conjunta de tratados lo mismo bilaterales que multilaterales, de acuerdo con fórmulas acordadas de antemano por los gobiernos, en consulta con la Comisión Centroamericana de Comercio;

c) Perfeccionamiento ulterior al que se acaba de expresar en el sentido de que las negociaciones de política comercial con países de fuera de la región, trátese de acuerdos bilaterales o multilaterales, sean desenvueltas a través de delegaciones conjuntas centroamericanas;

/d) Ultimo

d) Ultimo paso en el camino de una política comercial común en el cual el órgano de negociación sería igualmente común —como la Comisión Centroamericana de Comercio—, o, según se determine, como en el caso de la Comunidad Económica Europea, dicha Comisión asesorada por un organismo de carácter menos estrictamente técnico y representativo directamente de los gobiernos, como lo es en el caso de Europa el Consejo de la Comunidad Económica.

A estos procedimientos, susceptibles, según lo determinen los países interesados, de ir siendo aplicados por etapas o de proceder a aplicar de una vez las últimas de ellas, para alcanzar con mayor antelación el objetivo de organizar una política comercial común, habría que añadir disposiciones relativas al desenvolvimiento de una política uniforme en materia de restricciones a la importación tal como se indica en las conclusiones sobre este último particular incluídas en páginas anteriores.

/VI. CONCLUSIONES

VI. CONCLUSIONES

Del análisis realizado en este estudio es posible extraer las siguientes conclusiones:

a) Que el mantenimiento de la equiparación de gravámenes aduaneros exige el desarrollo de una política comercial uniforme de parte de los países miembros de una agrupación aduanera que han decidido la nivelación de sus derechos de importación;

b) Que la anterior conclusión es cierta aún para el caso de que la equiparación no deba realizarse de una sola vez sino gradualmente, como se pretende verificar en Centroamérica, porque toda concesión de aforos consolidados en una negociación autónoma por parte de un país del grupo a otro u otros de fuera de éste, se convertiría en un obstáculo futuro para el desenvolvimiento paulatino de la equiparación.

c) Que la política uniforme de los miembros de una agrupación aduanera en cuyo seno se ha decidido equiparar los derechos de aduana hacia el exterior, es también necesaria en materia de restricciones cuantitativas a la importación, porque de otro modo se verían al principio comprometidos los fines de la equiparación y, posteriormente, al verificarse, por efecto del libre comercio, un reajuste de los precios de los artículos importados sujetos a las expresadas restricciones, se anularían en todo caso los efectos de éstas para el país que autonómamente las hubiere mantenido;

d) Que igual cosa es cierta, pero en grado diverso según el carácter de las restricciones y según las circunstancias reinantes, en cuanto toca a otros tipos de regulación de las importaciones como las de carácter cambiario, y las establecidas por motivos de orden sanitario, moral o de policía interna;

e) Que, para efectos del mantenimiento de la equiparación, la uniformidad de aranceles debe ser completa también en el sentido estructural, o sea, que cada uno de los aranceles unificados debe constar del mismo número de columnas; asimismo que las concesiones que se verifiquen, o las medidas defensivas que se tomen, mediante la utilización de la pluralidad de columnas, deben ser conjuntamente aplicadas so pena de que se desequilibre la equiparación arancelaria efectuada;

/f) Que de

f) Que de la revisión efectuada de tres casos-tipo de uniones aduaneras, se deduce lo siguiente:

i) Que de la experiencia de la unión aduanera imperfecta que existió entre Suecia y Noruega, representativa más bien de una zona de libre comercio en cuanto a que dentro de ella no se llegó a efectuar la nivelación de los aranceles de los miembros del grupo, se puede concluir que es posible que los Estados asociados en una agrupación aduanera puedan mantener por largo tiempo la autonomía de sus relaciones de política comercial pero a condición precisamente de que no lleguen a verificar la equiparación de sus aranceles;

ii) Que si bien el ejemplo del Benelux indica que no es indispensable para establecer las bases de una política común en el seno de una agrupación aduanera que esas bases sean previstas y organizadas en el propio tratado que establece la unión aduanera, o la zona de libre comercio acompañada de equiparación, sin embargo demuestra asimismo que, por no ser posible mantener la equiparación efectuada sin la paralela unificación de la política comercial, de no adoptarse medidas completas de unificación de la política comercial en el momento del establecimiento del tratado de Unión, será preciso írselas fijando paulatinamente por medio de protocolos especiales con posterioridad a la suscripción del mismo;

iii) Que el Tratado de Comunidad Económica Europea presenta un buen ejemplo de previsión, desde la formulación misma del convenio de unión aduanera, de la organización de una política comercial común. Las disposiciones que contiene para el efecto poseen la ventaja de que contemplan la posibilidad de que durante el período transitorio de organización y perfeccionamiento de la unión los países puedan conservar, siempre en consulta con los organismos de ella, un grado de autonomía en cuanto toca a la celebración, con países de fuera del grupo, de tratados que no envuelvan concesión de aforos consolidados y que por lo tanto no pongan en juego el mantenimiento de la equiparación. El propio tratado presenta todo un completo sistema de organización de la política comercial común y de la forma en que puede paulatinamente irse perfeccionando a medida que se complementa y perfecciona la Unión;

/g) Que el

g) Que el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana contiene en su Artículo XXIV disposiciones para el desarrollo de una política comercial común; pero que para salvaguardar, en cualquiera de las etapas de desarrollo de la agrupación aduanera, el mantenimiento de la equiparación que se haya efectuado y la posibilidad de seguirla realizando sin obstáculos, es preciso de todos modos que, partiendo de lo que permite el mismo texto del tratado, los Estados centroamericanos vayan sentando las bases de una política comercial común completa. Ello se podría llevar a cabo, bien por medio de reuniones interministeriales interpretativas del propio tratado o, cuando eso no sea constitucionalmente posible, en protocolos adicionales que deberían ser elaborados, firmados y ratificados con tiempo suficiente de modo que, con el desarrollo progresivo de la equiparación de aranceles, no pueda presentarse una situación en que la autonomía de política comercial interfiera con la equiparación realizada, sea porque llegue a desnivelarla o porque signifique obstáculo a la prosecución de la nivelación. Entre tanto, de acuerdo con el espíritu del tratado y con el compromiso de equiparación adquirido, los Estados centroamericanos deberían abstenerse de celebrar nuevos tratados con listas de aforos consolidados en beneficio de países de fuera de la región, trátese de acuerdos multilaterales o bilaterales; y deberían también evitar que se acentúe la divergencia entre sus políticas en materia de restricciones cuantitativas, procediendo a la vez a consultarse mutuamente en cuanto a toda negociación de política comercial que celebren o a la adopción de toda medida autónoma susceptible de desnivelar la equiparación efectuada o de sentar para el futuro obstáculos para su completa realización.

Del espíritu del tratado debe igualmente deducirse que el reajuste o denuncia de tratados con países de fuera de la región que, según el Artículo XXIV del Proyecto de Tratado Multilateral, procedería efectuar, no debe ser tan solo el de los acuerdos comerciales susceptible de permitir que Estados de fuera de la región exijan trato igual al que se otorguen entre sí los Estados centroamericanos sino asimismo, por virtud del compromiso a la equiparación de aranceles de aduana contenido en el Artículo IV, también la renegociación o denuncia de todo tratado, bilateral o multilateral, con países de fuera de la región que, por contener consolidaciones de aforos en

/favor de

favor de países de fuera de la región, pueda obstaculizar la equiparación. Para el efecto, y en cuanto a la urgencia de la renegociación o denuncia, debería tenerse en cuenta la diferencia entre tratados bilaterales o multilaterales que establezcan en su propio texto procedimientos flexibles de renegociación y los que, dotados de mayor rigidez, requerirían que les fuese aplicado con menor dilación el procedimiento de renegociación o de denuncia que prevé el Artículo XXIV, con objeto de procurar que en muchos casos no llegue a imposibilitarse la realización de la equiparación tal como se la contempla en el Artículo IV.

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

GENERAL
E/CN.12/CCE/SC.1/31.Rev.3
1o. de noviembre de 1957

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

SUBCOMITE DE COMERCIO CENTROAMERICANO
Cuarta Reunión
San Salvador, El Salvador, 23 de septiembre de 1957

MANUAL PARA CALCULAR EN FORMA COMPARATIVA LOS IMPUESTOS A LA IMPORTACION EN LOS PAISES CENTROAMERICANOS

SUMARIO

/D. Aplicación

D. Aplicación práctica en cada país de la metodología para el cálculo de los impuestos a la importación

a) Cálculo en cada país con base en valores unitarios particulares y procedimiento de consulta con la Secretaría para la determinación de valores unitarios uniformes para fines de cálculo

b) Problemas que presenta la diversidad de unidades físicas en que se expresan los derechos específicos y los valores unitarios particulares

c) El caso particular de los derechos consolidados

d) Creación de incisos arancelarios disímiles bajo subpartidas de la NAUCA /

e) Comercio intercentroamericano y total de los productos por equiparar

f) Presentación en forma comparativa de los impuestos a la importación de cada país.

/Nota preliminar

Nota preliminar

En la Cuarta Reunión del Subcomité de Comercio Centroamericano celebrada en San Salvador, El Salvador, del 23 al 27 de septiembre de 1957, se aprobó por Resolución 17(SC.1) el Método para calcular y determinar gravámenes totales uniformes a la importación en los países centroamericanos (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/31 Rev. 1) presentado por la Secretaría.

El Subcomité de Comercio estimó conveniente que la Secretaría preparase un manual para el cálculo de los impuestos a la importación en el que se tomara en cuenta el resultado de las discusiones y acuerdos a que se llegó durante la reunión, en particular la ampliación, en casos especiales, del período para la determinación de valores unitarios de importación y el procedimiento para que cada país realice los cálculos necesarios para la determinación de los impuestos a la importación de los productos objeto de nivelación arancelaria. El Manual para calcular en forma comparativa los impuestos a la importación en los países centroamericanos que a continuación se presenta incorpora el resultado de dichas discusiones y acuerdos.

En un apéndice figuran los párrafos pertinentes de la Resolución 17 (SC.1). Deberá consultarse también el Informe del Subcomité de Comercio Centroamericano acerca de su Cuarta Reunión (E/CN.12/CCE/SC.1/37), particularmente las páginas 10-22.

A. Introducción

El presente Manual describe el procedimiento aprobado por el Subcomité de Comercio Centroamericano —Resolución 17(SC.1)— para calcular y comparar

/los gravámenes

los gravámenes totales que en cada país causa la importación de un producto. Dicha comparación constituye la etapa previa e indispensable para la negociación entre los gobiernos del impuesto uniforme a la importación de un producto.

Por gravamen total se entiende la suma de los derechos arancelarios, los derechos consulares y las sobretasas y recargos a la importación que por sus características equivalgan a derechos arancelarios. El gravamen total se expresa en dólares por unidad de producto y, para fines de comparación entre los países, se convierte en una tasa ad valorem sobre el valor unitario medio cif de importación del producto.

El contenido de este manual se divide en las partes siguientes:

A. Descripción y análisis comparativo de los impuestos a la importación existentes o en proyecto en los países centroamericanos.

B. Procedimiento para calcular los gravámenes totales de importación y los equivalentes ad valorem correspondientes.

C. Aplicación práctica en cada país de la metodología para el cálculo de los gravámenes totales a la importación.

B. Descripción y análisis comparativo de los impuestos a la importación existentes o en proyecto en los países centroamericanos

La comparación de los impuestos que gravan la importación de un producto en los países centroamericanos presenta dificultades debido principalmente a la diversidad de sistemas arancelarios utilizados y a que las bases de aplicación de los impuestos, respecto a unidades y valuación de las importaciones, no son uniformes. En todos los países existen, además de los derechos arancelarios, derechos consulares que por su magnitud

/equivalen,

equivalen, excepto en Costa Rica, a impuestos a la importación. Además, en Guatemala y El Salvador, las importaciones están sujetas al pago de otros gravámenes que equivalen también a derechos arancelarios. Sin embargo, tal como se señala en detalle más adelante, en estos dos países los actuales proyectos de arancel con base en la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) modifican sustancialmente los sistemas arancelarios y tipos de impuestos existentes, absorbiendo todos los recargos, incluso los derechos consulares, en el arancel.

También se aplican en los diferentes países ciertos tipos de impuestos que por razón de su bajo nivel o del carácter de la base del impuesto, o ambas a la vez, a la par que poseen escasa importancia, no se prestan para utilizarlos como elementos de cálculo. Estos tipos de impuesto se excluyen del cálculo del gravamen total de importación. Se excluyen, además, los cargos de movilización y todo otro pago que sea exigido en compensación de un servicio prestado.

En el caso de los derechos consulares se presenta un problema, ya que no es posible determinar si éstos representan en parte el costo de un servicio rendido. Sin embargo, dado que además de los llamados derechos consulares se cobran también una serie de tasas consulares propiamente dichas por visado de facturas, pólizas de embarque, etc., se considera que los "derechos consulares" por su alto nivel representan en su totalidad impuestos a la importación.

Se señalan, a continuación, las principales características de los impuestos que gravan a la importación en los diferentes países:

a) Derechos arancelarios a la importación

Los derechos arancelarios a la importación difieren tanto en sus características como en el método utilizado para calcular los gravámenes

/ad valorem.

ad valorem. En Guatemala y El Salvador los derechos arancelarios son en su gran mayoría específicos, pero en los proyectos de nuevo arancel se adopta el sistema de impuestos mixtos; en Nicaragua y Costa Rica son mixtos --derechos específicos y ad valorem--; en Honduras, por su parte, los derechos son en algunos casos específicos y en otros ad valorem.

El valor sobre el que se calculan los derechos ad valorem es cif en Nicaragua y Costa Rica y fob en los otros países. En el actual proyecto de arancel de Guatemala se adopta una base de valuación fob y en el de El Salvador una valuación cif.

En cuanto al sistema de clasificación arancelaria, se ha logrado un amplio grado de uniformidad al adoptarse por Honduras, Nicaragua y Costa Rica la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA). Guatemala y El Salvador aplican actualmente una clasificación basada en la de Bruselas de 1913, pero dichos países están en el proceso de adoptar la NAUCA en un futuro cercano. Por lo pronto, con fines comparativos, es necesario que para cada producto se establezca la equivalencia entre el sistema de clasificación vigente en esos países y la NAUCA.

b) Derechos consulares

En los países centroamericanos, excepto en Costa Rica, los derechos consulares constituyen un factor importante en la determinación del precio de los productos importados y, por consiguiente, deben de tomarse en cuenta al calcular el gravamen total de importación. Aunque en los proyectos de arancel de Guatemala y de El Salvador el derecho consular se elimina y se incluye en el arancel, en ambos países los derechos consulares representan actualmente el 6% sobre el precio cif de importación; en

/Cuadro 1

Cuadro 1

Centroamérica: Sistemas de impuestos a la importación, clasificación arancelaria y base de cálculo de los derechos ad valorem

	Sistemas arancelarios a/			Países que han adoptado la NAUCA	Base de cálculo de los derechos ad valorem
	Específico b/	Ad valorem	Mixto		
Guatemala					
a) arancel vigente	X			-	FOB
b) proyecto de arancel			X	X	FOB
El Salvador					
a) arancel vigente	X			-	FOB
proyecto de arancel			X	X	CIF
Honduras	X	X		X	FOB
Nicaragua			X	X	CIF
Costa Rica			X	X	CIF

Notas: a/ Se indica únicamente el sistema general; pero esto no implica que respecto de algunos productos no se utilicen bases diferentes.

b/ En la mayoría de los casos, los derechos específicos gravan sobre kilo bruto; pero también inciden en algunos casos sobre kilo neto y kilo legal. Además, en el caso de ciertos productos se utilizan otras unidades, tales como el galón en el caso de la gasolina y el metro cúbico y otras medidas en las maderas, etc.

La unidad monetaria en que se expresan los derechos específicos en los diferentes aranceles es la siguiente: quetzales en Guatemala, oro americano en El Salvador, córdobas oro en Nicaragua (estas tres monedas equivalen al dólar estadounidense), lempiras en Honduras y colones en Costa Rica. En los proyectos de arancel de Guatemala y El Salvador se mantienen las mismas unidades monetarias.

/Honduras

Honduras el derecho consular asciende al 8% del precio fob y en Nicaragua al 5% también sobre el precio fob. En Costa Rica no se aplica un derecho consular de caracter general, por lo que no se le ha tomado en cuenta al calcular el gravamen total de importación. En efecto, el derecho consular en este país sólo se aplica como elemento compensatorio, ya que representa tan solo el 4% sobre los derechos que causaría la importación en determinados casos en que, por leyes especiales a favor de ciertos organismos o por disposiciones contractuales, la importación está exenta de tales derechos. 1/

Cuadro 2

Centroamérica: Derechos consulares de importación

Países	Derechos consulares
Guatemala	
a) situación actual	6% sobre el valor cif de importación
b) proyecto de arancel	El derecho consular se absorbe en el arancel.
El Salvador	
a) situación actual	6% sobre el valor cif de importación
b) proyecto de arancel	El derecho consular se absorbe en el arancel.
Honduras	8% sobre el valor fob de importación
Nicaragua	5% sobre el valor fob de importación
Costa Rica	4% sobre los derechos que causaría la importación de productos exentos por contrato o por ley especial

1/ Se exceptúan del 4% las importaciones de la Cía. Bananera de Costa Rica, que están exentas a su vez de derechos.

/c) Otros

c) Otros impuestos a la importación

Además de los derechos arancelarios y consulares existen actualmente en Guatemala y El Salvador recargos que inciden sobre el valor de los productos importados y que, por su magnitud, deben también tomarse en cuenta al calcular el gravamen total de importación. En los otros países del área, al reformar recientemente sus sistemas arancelarios, se absorbieron los recargos en los derechos de aduana, lo que ha simplificado considerablemente el cálculo del gravamen total de importación. Este mismo criterio se ha seguido en los proyectos de nuevo arancel de Guatemala y El Salvador, basados en la NAUCA.

Guatemala. En este país existe un gran número de tasas y recargos, pero por su importancia y características sólo se han tomado en consideración las siguientes:

i) impuesto llamado de "rentas consignadas" que representa la diferencia entre 6% ad valorem sobre el precio fob de importación y el porciento ad valorem que representan los derechos arancelarios. El cálculo de este impuesto presenta la siguiente característica: si el equivalente ad valorem de los derechos arancelarios representa el 6% o más del valor fob de importación, no se cobra el impuesto. En los casos en que dicho equivalente ad valorem sea inferior al 6% fob, se cobra únicamente la diferencia entre ambos.

ii) "contribución portuaria" que representa el 6% sobre la cifra correspondiente al total de los impuestos liquidados.

iii) existen además algunos impuestos que afectan a la importación de productos en particular --gasolina, especialidades farmacéuticas,

/etc.--

etc.— los que deben tomarse en consideración al calcular el gravamen total de importación del producto afectado.

En el actual proyecto de arancel, los impuestos arriba mencionados y los que inciden sobre productos en particular se absorben en el arancel, de tal forma que bastará consultar el arancel para conocer el total de los impuestos que gravan a la importación de un producto.

El Salvador. En este país se considera en el cálculo la sobretasa del 2% sobre el valor que representan los derechos arancelarios. En la práctica el 2% se carga también sobre el costo de servicios prestados, almacenamiento, acarreo, etc., pero para fines de este estudio se considera únicamente su incidencia sobre los derechos que indica el arancel.

No se dispone de información sobre si la sobretasa del 2% será incluída en el proyecto de arancel o si seguirá cobrándose en la forma actual.

Honduras. Con posterioridad a la Cuarta Reunión del Subcomité de Comercio, el Gobierno de Honduras creó una sobretasa del 12% sobre la liquidación de los derechos arancelarios a la importación. Conforme al método de cálculo explicado en este documento, dicha sobretasa se toma en cuenta para el cálculo del gravamen total a la importación.

d) Análisis comparativo de los impuestos a la importación

En el análisis anterior se ha hecho evidente la disparidad entre los sistemas utilizados en los diferentes países. Sin embargo, hay un grado de semejanza mayor del que se aprecia a primera vista. En efecto, la existencia de los derechos consulares tiene por consecuencia que los países que al parecer utilizan un sistema arancelario preferentemente específico, están en realidad gravando la importación con derechos mixtos: específicos y *ad valorem*.

A la vista de los actuales proyectos de arancel de Guatemala y El Salvador, se aprecia una más amplia similitud. Cuatro países —Guatemala,

/El Salvador,

El Salvador, Nicaragua y Costa Rica-- utilizarán un sistema arancelario de impuestos mixtos. En tres países --Guatemala, El Salvador y Costa Rica-- quedarán absorbidos en el arancel todos los recargos incluso los llamados derechos consulares que constituyen en efecto impuestos a la importación, y en Nicaragua y Honduras se han absorbido en el arancel todos los recargos excepto los derechos consulares.[1/] En cuanto a la valuación de las importaciones para fines de aplicación de los derechos arancelarios ad valorem se utilizará el sistema cif en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica y el sistema fob en Guatemala y Honduras.[2/] Además, en los cinco países quedará adoptada la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA).

B. Procedimiento para calcular en cada país los gravámenes totales de importación y los equivalentes ad valorem correspondientes

Tal como se habrá podido observar en la sección anterior, la diversidad de las bases de cálculo de los derechos a la importación tiene por consecuencia que la determinación de los diferentes tipos de impuestos no es condición suficiente para establecer comparaciones respecto del nivel relativo de los gravámenes totales de importación. En esta sección se explica el método para calcular en cada país y para un mismo producto, el gravamen total de importación y el equivalente ad valorem correspondiente.

A fin de determinar el gravamen total de importación y su equivalente ad valorem en cada país, es necesario disponer de la siguiente información:

1/ En Nicaragua se tiene en estudio la inclusión en el arancel de los derechos consulares.

2/ El Subcomité de Comercio acordó --Resolución 17(SC.1)-- que la valuación de las importaciones para efecto de aplicación de las tasas ad valorem se realizase sobre el valor cif.

/Cuadro 3

Cuadro 3

Centroamérica: Impuestos generales a la importación

Países	Impuestos a la importación: Derechos arancelarios: Específico	Ad valorem	Mixto	Derechos Consulares	Otros impuestos de importación
Guatemala					
a) sistema actual	X			6% cif	a) "rentas consignadas" b) 6% sobre la liquidación de la póliza de importación (derechos arancelarios, derechos consulares y "rentas consignadas")
b) sistema propuesto			X	Se absorbe en el arancel	Se absorben en el arancel
El Salvador					
a) sistema actual	X			6% cif	2% sobre la liquidación de los derechos arancelarios (no incluye la liquidación de los derechos consulares)
b) sistema propuesto			X	Se absorbe en el arancel	No se ha podido determinar si se absorbe en el arancel o continúa cobrándose como en la actualidad
Honduras	X	X		8% fob	12% sobre la liquidación de los derechos arancelarios a/
Nicaragua			X	5% fob	
Costa Rica			X	4% sobre los derechos que causaría la importación de productos exentos por contrato o por ley especial.	

a/ Este rubro ha sido agregado por haberse establecido en Honduras con fecha 26 de febrero de 1958 la sobretasa indicada.

/a) valor

a) valor unitario medio cif de importación en dólares por unidad de producto en cada país y b) impuestos que inciden sobre la importación en cada país.

Con base en la información anterior se calcula el gravamen total de importación por unidad de producto, y al establecer la relación proporcional entre éste y el valor unitario medio de importación, se determina el equivalente ad valorem del gravamen total.

a) Determinación del valor unitario medio de importación en dólares por unidad de producto

La estadística de las importaciones de los países centroamericanos es la fuente principal a la que se puede recurrir a fin de determinar, en cada país, los valores unitarios medios de importación. A este respecto, a fin de limitar al mínimo la diferencia que pueda existir entre los valores unitarios de cada país, se deben realizar las investigaciones respecto a un mismo período, preferentemente el año anterior a aquel en que se realice el cálculo. En la Resolución 17(SC.1) punto 3 se acordó lo siguiente:

"que para cada producto objeto de la comparación se calculen valores unitarios medios de importación sobre iguales bases y con referencia a un mismo período; salvo que en los casos en que existan diferencias apreciables entre los valores unitarios medios de una misma subpartida o inciso en los diferentes países, cuando la importación del año base haya sido insignificante o nula o no se disponga de información estadística adecuada, o cuando se trate de artículos de importancia que ameriten un estudio especial, puede optarse por un valor unitario basado en datos de más de un año".

La estadística de importación, sin embargo, no siempre permite determinar el valor unitario ya que en algunos casos no ofrece el desglose necesario

/y en otros

y en otros la clasificación arancelaria no coincide con la de comercio exterior, lo cual dificulta la determinación de los valores unitarios de importación correspondientes a partidas arancelarias que comprenden dos o más productos.

En los casos en que no se logre determinar el valor unitario de importación con base en la estadística de importaciones, se puede recurrir a un muestreo de las pólizas de importación. Una fuente de información adicional a que se puede recurrir es la estadística norteamericana de exportación a los países centroamericanos en el año de cálculo que se adopte, ajustando los valores fob de exportación a valores cif de acuerdo con el porciento que por concepto de fletes y seguros establezca cada país.

Del cuadro 4 se desprende que las bases de cálculo de los derechos ad valorem no siempre coinciden con las que registra la estadística de importación, y que para fines del cálculo de los gravámenes totales de importación es a veces necesario convertir los valores unitarios que registra la estadística en valores cif o fob según sea la base de cálculo de los gravámenes ad valorem. A este respecto, es conveniente señalar que los porcentajes que se agregan a los valores fob por concepto de fletes y seguro difieren entre los países, pero son iguales para todos los productos importados por un país. Si bien es evidente que no todos los productos absorben el mismo costo por concepto de fletes y seguros no ha sido posible determinar para cada producto el porcentaje correspondiente, por lo que las ~~conversiones~~ de valores fob en cif están sujetas a un cierto margen de error. En el caso de los países cuyas estadísticas se

/expresan

expresan en valores fob y los impuestos ad valorem inciden sobre el valor cif, así como para la determinación de valores unitarios uniformes cif, los distintos gobiernos indicarán a la Secretaría el porciento que debe agregarse al valor fob por concepto de fletes y seguros para determinar el valor cif.

Cuadro 4

Centroamérica: Sistemas de clasificación arancelaria de las estadísticas de importación y base de cálculo de los derechos ad valorem en 1956

País	Sistemas de clasificación		Unidades monetarias en que se registra		Registro de las estadísticas de importación y base de cálculo de los derechos ad valorem		
	Arancelaria	Estadística	Derechos arancelarios específicos	Estadística	Estadística	Derechos arancelarios	Derechos consulares
Guatemala	Bruselas 1913	Bruselas 1913	Quetzales	Quetzales	FOB	FOB	CIF
El Salvador	Bruselas 1913	NAUCA	Colones oro (dólares)	Colones	CIF	FOB	CIF
Honduras	NAUCA	NAUCA	Lempiras	Lempiras	FOB	FOB	FOB
Nicaragua	NAUCA	NAUCA	Córdobas oro (Dls.)	Dólares	CIF	CIF	FOB
Costa Rica	NAUCA	NAUCA	Colones	Dólares	CIF	CIF	-

Según se indica en el Cuadro 4, solamente se encuentran diferencias en cuanto a las unidades monetarias en que se expresan los derechos arancelarios específicos y el valor de las importaciones en El Salvador y Costa Rica. En

/estos

estos casos se hacen las conversiones a dólares de acuerdo con los tipos de cambio vigentes. En Honduras se convierten a dólares tanto los derechos arancelarios específicos como el valor unitario de importación.

En el caso de los productos incluídos en partidas de la NAUCA que comprenden diversos productos (v.g. frutas frescas), el valor unitario correspondiente a dichas subpartidas arancelarias no puede considerarse como representativo del "precio" de ningún producto en particular, sino que es un valor unitario medio aplicable a los productos clasificados en una subpartida arancelaria con el fin de calcular el gravamen total de importación. Por lo tanto, cuando los valores unitarios en los diferentes países señalan discrepancias muy marcadas, esto puede obedecer a que la composición de los productos importados o las calidades de un mismo producto varíen de país a país.

Además de los valores unitarios medios correspondientes a cada país, para fines de cálculo se establece un "valor unitario medio uniforme". Este último permite calcular equivalentes ad valorem comparables entre los cinco países centroamericanos. En efecto, al calcular los impuestos a la importación de un producto con base en los valores unitarios particulares de cada país, la disparidad resultante entre los gravámenes totales y los equivalentes ad valorem de los cinco países se debe a dos elementos: a) la disparidad en el nivel de los impuestos y b) la disparidad entre los valores unitarios particulares. A fin de eliminar este último elemento de disparidad, se recurre a la determinación de valores unitarios uniformes y en esa forma los gravámenes totales y equivalentes ad valorem

/calculados

calculados reflejan únicamente las diferencias entre los niveles de impuestos vigentes en los cinco países.

Los valores unitarios uniformes para fines de cálculo, se determinan con base en los valores unitarios medios de cada país y de acuerdo con los criterios siguientes:

a) En el caso en que los valores unitarios medios de cada país sean relativamente iguales, se toma la media aritmética.

b) En el caso de que los valores unitarios de cada país sean substancialmente distintos, el valor unitario uniforme se determina ponderando dichos valores unitarios por el valor de la importación de cada país.

b) Determinación del gravamen total de importación en dólares por unidad de producto en cada país

Según se indicó anteriormente, el gravamen total de importación representa las sumas de los derechos arancelarios, consulares y demás impuestos a la importación. Como en todos los países centroamericanos existen derechos específicos y gravámenes *ad valorem*, es necesario determinar, con base en el valor unitario medio correspondiente, el equivalente en dólares por unidad de producto de los derechos *ad valorem* y sumar dichas cantidades a los derechos específicos. De esta manera se obtiene el gravamen total en dólares por unidad de producto.

En la tercera parte de este estudio se señala, respecto a cada país centroamericano, el procedimiento de cálculo de los gravámenes totales de importación.

c) Determinación del equivalente ad valorem del gravamen total

El equivalente *ad valorem* del gravamen total se calcula dividiendo el gravamen total en dólares por unidad de producto por el valor unitario

/medio

medio respectivo y para calcular equivalentes ad valorem comparables se recurre a la determinación de un valor unitario medio uniforme para los cinco países.

A continuación se señala, en el caso de cada país, el procedimiento para calcular equivalentes ad valorem.

D. Aplicación práctica en cada país de la metodología para el cálculo de los impuestos a la importación

De acuerdo con la metodología descrita en la sección anterior se señala a continuación el procedimiento para calcular, en cada país, el gravamen total de importación y el equivalente ad valorem correspondiente. En el caso de Guatemala y El Salvador se indica el procedimiento de cálculo con base en los sistemas arancelarios y tipos de impuestos vigentes, así como los que se tiene en proyecto adoptar al aplicar la NAUCA.

a) Cálculo en cada país con base en valores unitarios particulares y procedimiento de consulta con la Secretaría para la determinación de valores unitarios uniformes para fines de cálculo.

1. Guatemala

i) El cálculo de los impuestos a la importación con base en los sistemas arancelarios y tipos de impuestos vigentes debe hacerse ordenando la información necesaria en la forma siguiente:

/Valor unitario

a	b		c	d	e	f	g	h	i
Valor unitario (Dls. por unidad) CIF	FOB	Unidad	Derechos arancelarios (Dls. por unidad)	Derechos consulares (6% x a) Dls. por unidad	Rentas consignadas (6%xb-c) Dls. por unidad	Subtotal (c+d+e) Dls. por unidad	Liquidación de póliza (6%xf) Dls. por unidad	Gravamen total, Dls. por unidad (f + g)	Equivalente ad valorem del gravamen total. Porcentaje ad valorem CIF. (h/a)

La clasificación de los productos conforme a la NAUCA debe realizarse por medio de las tablas de equivalencia entre la clasificación del arancel vigente y la NAUCA.

ii) Cálculo de los impuestos a la importación con base en el sistema arancelario y los tipos de impuestos que se establecen en el proyecto de arancel con base en la NAUCA:

a	b		c	d	e	f	g	h
				Derechos Arancelarios Ad valorem			Equivalente ad valorem del gravamen total.	
Valor unitario (Dls. por unidad) CIF	FOB	Unidad	Específico (Dls. por unidad)	% FOB	Equivalente en Dls. por unidad (b x d)	Gravamen total, Dls. por unidad (c + e)	% CIF (f/a)	% FOB (f/b)

2. El Salvador

i) El cálculo de los impuestos a la importación con base en los sistemas arancelarios y tipos de impuestos vigentes se hace en la forma siguiente:

La clasificación de los productos conforme a la NAUCA debe realizarse por medio de las tablas de equivalencia entre la clasificación del arancel vigente y la NAUCA.

/Valor unitario

a		b	c	d	e	f
Valor unitario CIF (Dls. por unidad)	Unidad	Derechos arancelarios (Dls. por unidad)	Liquidación de los derechos arancelarios (2% x b) (Dls. por unidad)	Derechos consulares (6% x a) Dls. por unidad	Gravamen total (b+c+d) (Dls. por unidad)	Equivalente ad valorem del gravamen total. (e/a) Porcentaje CIF

ii) Cálculo de los impuestos a la importación con base en los sistemas arancelarios y tipos de impuestos que se establecen en el proyecto de arancel con base en la NAUCA:

a		b	c	d	e	f
		Derechos arancelarios				
			Ad valorem			
			% CIF	Equivalente en Dls. por unidad (a x c)		
Valor unitario (Dls. por unidad) CIF	Unidad	Específico (Dls. por unidad)			Gravamen total, Dls. por unidad (b + d)	Equivalente ad valorem del gravamen total. Porcentaje ad valorem CIF. (e/a)

En el caso de El Salvador se supone que la tasa existente del 2 por ciento sobre la liquidación de los derechos arancelarios va a ser absorbida en el arancel. De no ser así, deberá ajustarse el orden de los cálculos según sea el procedimiento que se adopte para la aplicación del 2 por ciento.

3. Honduras

El cálculo de los impuestos a la importación se hace en la forma siguiente:

/Valor unitario

a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	
		Derechos Arancelarios								
		Específico	Ad valorem		Total (c+e) Dls. por Unidad	Liquidación de los derechos arancelarios (12% xf) Dls. por unidad	Derechos consulares (8% xb) Dls. por unidad	Gravamen total, Dls. por unidad (f+g+h)	Equivalente ad valorem del gravamen total. Porcentaje ad valorem	
Valor unitario (Dls. por unidad) CIF	FOB	(Dls. por Unidad unidad)	%FOB	Equivalente en Dls por unidad (d x b)					CIF (i/a)	FOB (i/b)

4. Nicaragua

El cálculo de los impuestos a la importación debe basarse en la información siguiente:

a	b		c	d	e	f	g	h	i
			Derechos arancelarios						
				Ad valorem					
Valor unitario (Dls. por unidad) CIF	FOB	Unidad	Específico (Dls. por unidad)	%CIF	Equivalente en Dls. por unidad (d x a)	Total (c+e) Dls. por unidad	Derechos consulares (5% x b) Dls. por unidad	Gravamen total, Dls. por unidad (f + g)	Equivalente ad valorem del gravamen total. Porcentaje ad valorem CIF. (h/a)

5. Costa Rica

El cálculo de los impuestos a la importación debe efectuarse como sigue:

a		b	c	d	e	f	g
		Derechos arancelarios					
			Ad valorem				
Valor unitario (Dls. por unidad) CIF	Unidad	Específico (Dls. por unidad)	% CIF	Equivalente en Dls. por unidad (c x a)	Total (b+d) Dls. por unidad	Gravamen total, Dls. por unidad (e)	Equivalente ad valorem del gravamen total. Porcentaje ad valorem CIF (f/a)

/Aparte

Aparte de los impuestos comprendidos en los cuadros anteriores, se puede dar el caso de que un producto esté sujeto al pago de otros impuestos a la importación que lo afecten en particular. Estos impuestos deben tomarse en cuenta al calcular el gravamen total y el equivalente ad valorem del producto en cuestión. En el caso de que el impuesto incida sobre unidades físicas, el total por unidad de producto debe agregarse al gravamen total en la columna respectiva e indicar en una nota el tipo de impuesto incluído. Por otra parte, si el impuesto particular se expresa en un por ciento ad valorem, debe de calcularse su incidencia en dólares por unidad con base en el valor unitario medio de cada país expresado en la misma valuación en que se aplique la base del impuesto.

En los cuadros anteriores se ha señalado el procedimiento para calcular en cada país los impuestos a la importación existentes. Dichos cálculos se basan en los valores unitarios medios particulares que cada país determine de acuerdo con el método a que se hizo mención anteriormente. Por lo que respecta a los cálculos basados en los valores unitarios uniformes, en la Cuarta Reunión del Subcomité de Comercio Centroamericano se decidió que cada país remita a la Secretaría los valores unitarios particulares correspondientes a cada subpartida o inciso arancelario y que la Secretaría determine el valor unitario uniforme para fines de cálculo. Este servirá posteriormente en los cinco países para calcular en forma estrictamente comparable los impuestos a la importación vigentes. Una vez conocido el valor unitario uniforme correspondiente a una subpartida o inciso arancelario, el procedimiento de cálculo es exactamente el mismo

/que en el caso

que en el caso del valor unitario particular de cada país a que se ha hecho referencia.

La información sobre valores unitarios particulares de cada país deberá remitirse a la Secretaría de acuerdo con el modelo siguiente:

Clasificación NAUCA e inciso nacional	Descripción del producto	Valor unitario en dólares		
		Unidad a/	CIF	FOB

a/ En el caso de que la unidad no se exprese en kilo bruto, señalar el factor de conversión que debe utilizarse para determinar el kilo bruto.

b) Problema que presenta la diversidad de unidades físicas en que se expresan los derechos arancelarios específicos y los valores unitarios particulares.

Al aplicar el procedimiento de cálculo descrito se puede presentar, respecto de algunos productos, el problema de que la unidad física en que se expresen los derechos específicos no coincida con la unidad en que se determine el valor de las importaciones. Esta situación se presenta, además, en la determinación de valores unitarios uniformes para fines de cálculo, cuando las unidades físicas en que se expresan los valores unitarios particulares de cada país no coinciden entre sí. En la Resolución 17(SC.1) del Subcomité de Comercio se señala en el numeral 6, acápite a), que "en el caso de derechos específicos se empleará el kilo bruto como unidad física uniforme, pero en casos particulares se podrá considerar también la adopción de otras unidades". Con base en lo anterior, cuando la unidad física en que se expresen los derechos específicos no coincida con el kilo bruto, los cálculos deberán realizarse con base en la unidad que señale el arancel y, además, por medio de un factor de conversión adecuado, con base en el kilo bruto. Tenida dicha información, se

/podrá

podrá determinar al momento de la equiparación arancelaria cuál de las unidades es la más conveniente para cada producto. Por otra parte, al ser remitidos a la Secretaría los datos sobre valores unitarios particulares de cada país, deberá indicarse la unidad en kilo bruto a fin de que las cifras de los cinco países sean estrictamente comparables.

c) El caso particular de los derechos consolidados

En el caso de que un producto por equiparar esté sujeto a derechos arancelarios consolidados con países de fuera de la región, los cálculos de los gravámenes totales y equivalentes *ad valorem* deben realizarse con base en el arancel general y en el derecho consolidado. Esto es de importancia ya que al proceder a la equiparación, deberá conocerse el nivel del derecho consolidado respecto del que prevalezca como derecho arancelario general. El procedimiento de cálculo es exactamente el mismo que se ha indicado en páginas anteriores.

d) El caso de incisos arancelarios disímiles bajo subpartidas de la NAUCA.

El Subcomité de Comercio Centroamericano al considerar en su Cuarta Reunión el informe sometido por la Secretaría sobre *El problema de los incisos creados en forma unilateral y la nivelación de los impuestos a la importación* (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/35), llegó a la conclusión de que la equiparación arancelaria en el caso de subpartidas con incisos disímiles no puede llevarse a cabo a menos que de previo se establezca una clasificación arancelaria estrictamente uniforme al nivel de los incisos. Sobre este problema se acordó --véase la Resolución 17(SC.1), punto 5-- que el Subcomité en próxima reunión procederá a la negociación y

/determinación

determinación de incisos arancelarios uniformes. Sin embargo, en tanto no se logre dicho propósito, cada país deberá calcular los gravámenes totales a la importación de cada uno de los incisos arancelarios creados bajo una subpartida siempre que dichos incisos estén gravados con impuestos distintos. Si los incisos están gravados todos por igual, se puede entonces calcular el gravamen total y el equivalente ad valorem correspondiente a la subpartida. Para poder apreciar la importancia relativa de los distintos incisos gravados con impuestos diferentes, se debe indicar por medio de un asterisco cuál de los diversos incisos representa el por ciento más alto del valor de la importación correspondiente a la subpartida.

e) Comercio intercentroamericano y total de los productos por equiparar

La información del intercambio intercentroamericano de cada país con el resto del mundo es de gran significado para la determinación de impuestos arancelarios uniformes y, además, para el cálculo de los valores unitarios uniformes. Por lo tanto, sería conveniente que respecto de cada producto se presente un cuadro en el que se indique el valor del comercio intercentroamericano y total en el año que se adopte para fines de comparación entre los impuestos a la importación.

f) Presentación en forma comparativa de los impuestos a la importación de cada país.

Una vez que hayan calculado los impuestos vigentes en cada país con base en el valor unitario particular y en el uniforme para fines de cálculo, los cinco gobiernos remitirán dicha información a la Secretaría para que ésta proceda a presentar los datos en forma comparativa. A este respecto, sería conveniente que los datos de cada país y producto se remitan de acuerdo con el modelo siguiente:

/Subpartida de

PAIS Hoja

Subpartida de la NAUCA e Inciso Nacional	Descripción	Unidad	Valor unitario de importación CIF		Gravámenes totales y equivalentes ad valorem			
			Correspondiente a cada país en el año de cálculo (Dls. por unidad)	Uniforme para fines de cálculo (Dls. por unidad)	Con base en el valor unitario correspondiente a cada país en el año de cálculo		Con base en el valor unitario uniforme para fines de cálculo	
					Gravamen total (Dls. por unidad)	Equivalente ad valorem (Por ciento CIF)	Gravamen total (Dls. por unidad)	Equivalente ad valorem (Por ciento CIF)

Nota: En el caso de derechos arancelarios consolidados, las cifras resultantes del cálculo de los gravámenes totales y equivalentes ad valorem deben incluirse en el cuerpo del cuadro y en una nota al calce debe indicarse las cifras correspondientes al cálculo con base en el derecho arancelario general.

/Anexo

Anexo

Puntos de la Resolución 17(SC.1) --aprobada por el Subcomité de Comercio Centroamericano-- relativos al método para calcular en forma comparativa los impuestos a la importación en los países centroamericanos.

EL SUBCOMITE DE COMERCIO CENTROAMERICANO,

RESUELVE:

1. Aprobar la metodología presentada por la Secretaría para el cálculo comparativo de los impuestos a la importación que se describe en el Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/31 Rev. 1.

2. Recomendar que, al efectuar la comparación de los impuestos a la importación, se incluyan los siguientes gravámenes:

a) derechos arancelarios;

b) derechos consulares cuando equivalgan por su monto y características a impuestos a la importación y no representen simples tasas por concepto de servicios prestados;

c) recargos o impuestos adicionales establecidos sobre la importación o sobre el valor de liquidación de la póliza de importación;

d) impuestos especiales sobre la importación de determinados productos, y

e) los impuestos denominados de consumo cuando se apliquen exclusivamente a productos importados no producidos en el país y se cobren en las aduanas.

Se entenderá que en la actualidad los gravámenes a considerar son los siguientes:

/Guatemala:

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.

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.

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.

Nicaragua: los derechos que indique el arancel y el 5 por ciento sobre el valor FOB de importación por concepto de derecho consular.

Costa Rica: exclusivamente los derechos que indique el arancel.

A éstos se agregarán, en el caso de ciertos productos, los que correspondan bajo los incisos d) y e) del presente numeral; y se tomará asimismo en consideración la creación de nuevos impuestos o la eliminación de alguno de los existentes, bajo cualquiera de los incisos antes mencionados.

3. Que para cada producto objeto de la comparación se calculen valores unitarios medios de importación sobre iguales bases y con referencia a un mismo período; salvo que en los casos en que existan diferencias

/apreciables

apreciables entre los valores unitarios medios de una misma subpartida o inciso en los diferentes países, cuando la importación del año base haya sido insignificante o nula o no se disponga de información estadística adecuada, o cuando se trate de artículos de importancia que ameriten un estudio especial, puede optarse por un valor unitario basado en datos de más de un año.

NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

GENERAL
E/CN.12/CCE/110
20 de marzo de 1958

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

Quinta Reunión
Tegucigalpa, Honduras

REPERCUSIONES FISCALES DE LA EQUIPARACION DE IMPUESTOS A LA IMPORTACION Y DEL LIBRE COMERCIO EN CENTROAMERICA

INDICE

./CAPITULO III

/Cuadro VI.

/Cuadro XIII a

/Cuadro XVI e.

/Cuadro XX

/ANTECEDENTES

ANTECEDENTES

En su Resolución 50 (CCE)acápite 4 (a), el Comité de Cooperación Económica solicitó de la Secretaría el "estudio sistemático de los problemas fiscales y las modificaciones y ajustes a la estructura tributaria a que pueda dar lugar la integración progresiva de las economías centroamericanas". Además, la Resolución 17 (SC.1)acápite 15 adoptada en la Cuarta Reunión del Subcomité de Comercio celebrada en San Salvador, El Salvador, en septiembre de 1957, recomienda que el Comité de Cooperación Económica solicite de la Secretaría que "considere en su debida perspectiva el problema de las repercusiones fiscales de la equiparación y del libre comercio... sin perjuicio de que al negociarse la equiparación de aforos cada gobierno presente los puntos de vista que considere pertinentes".

De acuerdo con lo anterior, la Secretaría ha preparado el presente informe sobre las posibles repercusiones fiscales de la equiparación de los impuestos a la importación y del libre comercio al crearse un mercado común centroamericano.

/Introducción

Introducción

El objeto de este estudio es evaluar las posibles repercusiones fiscales que entrañaría para cada país de Centroamérica la equiparación de los impuestos a la importación y el libre comercio intrarregional en el período de 1958 a 1967. Se debe destacár que su carácter es ilustrativo y que las conclusiones a las que se llega no deben considerarse como pronósticos, sino que tienden a fijar los límites probables entre los que podrían variár los ingresos fiscales de cada país, dados ciertos supuestos sobre crecimiento de las importaciones, niveles a los que se efectuaría la equiparación, progresividad del libre comercio intrarregional y celeridad del proceso de sustitución de importaciones extra-regionales por producción centroamericana favorecida por el libre comercio. El análisis se limita a los efectos sobre los ingresos fiscales procedentes de impuestos a la importación. Si bien se hace referencia a otros problemas económicos o fiscales relacionados con la creación de un mercado común, dichos problemas no se analizan en detalle.

El Capítulo I reseña la evolución pasada de la estructura tributaria de los países centroamericanos y destaca los probables cambios en la misma que induciría el desarrollo económico. Además, se hace un análisis comparativo de los niveles de los impuestos a la importación por grupos de productos en cada país en 1946/47 y en 1956.

En el mismo capítulo se consideran en términos generales las posibles repercusiones fiscales de la eliminación de los impuestos a la importación que gravan al comercio entre los países contratantes, la sustitución de importaciones gravadas procedentes del resto del mundo y la equiparación

/de los

de los impuestos a la importación hacia el exterior. Se llega a la conclusión de que en el caso de Centroamérica los dos primeros son de menor importancia en la actualidad.

En el Capítulo II se analizan en detalle las repercusiones fiscales de la equiparación arancelaria. Para evaluarlas, se hace en primer lugar una hipótesis razonada sobre el crecimiento de las importaciones de cada país por grupos de productos en el período 1958-1967. La repercusión fiscal de la equiparación arancelaria se calcula con base en la diferencia entre los ingresos derivados de la importación gravada, de mantenerse en vigor los impuestos a la importación existentes, y los que se obtendrían bajo diversos supuestos sobre el nivel arancelario uniforme que se adoptase y si la equiparación fuese inmediata o gradual. Se supone que para cada grupo de productos la equiparación de los impuestos a la importación podría efectuarse al nivel promedio centroamericano, al nivel más alto y al más bajo. Mientras que los dos últimos niveles causarían repercusiones fiscales relativamente acentuadas, en el caso de una equiparación inmediata al nivel promedio la repercusión fiscal representaría, en 1958-1960, pérdidas relativas de ingresos de 2,0 millones de dólares para Nicaragua y 4,4 millones para Costa Rica. Por otra parte, Guatemala aumentaría sus ingresos en 7,8 millones, El Salvador en 2,2 millones y Honduras en 2,7 millones. De efectuarse una equiparación gradual al nivel promedio tanto las ganancias como las pérdidas a que se ha hecho mención se reducirían sensiblemente. En efecto, en el período inicial 1958-1960 las pérdidas relativas de Nicaragua y Costa Rica serían de 400 mil y 1 millón de dólares respectivamente. Los ingresos de Guatemala crecerían en 1,6 millones, los de El Salvador en 400 mil y los de Honduras en 500 mil dólares.

/Se considera

Se considera también la posibilidad adicional de una equiparación que combinaría las formas inmediata y gradual. En este caso se equipararían al nivel más alto y en forma gradual los impuestos sobre bienes de consumo, en forma gradual al nivel promedio los que gravan a los combustibles y lubricantes, y en forma inmediata al nivel más bajo los impuestos sobre las materias primas y bienes de capital. Como resultado, en 1958-1960 el promedio anual del rendimiento de impuestos a la importación aumentaría en Guatemala en 1,5 millones de dólares, en El Salvador en 800 mil, en Honduras en 300 mil y se registrarían pérdidas en Nicaragua y Costa Rica de 2,5 y 2,3 millones respectivamente.

Finalmente, se hace notar que las diferencias en ingresos fiscales ocasionadas por la equiparación no se deben únicamente a los distintos niveles arancelarios vigentes sino también a las diferencias en el valor de las importaciones exentas de impuestos en cada país. Por ejemplo, de efectuarse la equiparación de acuerdo con el supuesto adicional arriba mencionado y eliminando totalmente las exenciones a la importación, en el período 1958-1967, todos los países percibirían mayores ingresos que los que obtendrían de mantener la proporción de exenciones y los niveles arancelarios vigentes.

En el Capítulo III se consideran las repercusiones fiscales de la eliminación de impuestos al comercio intrarregional gravado y de la sustitución de importaciones inducidas por el libre comercio y por la creación de industrias regionales.

Por lo que respecta a las repercusiones fiscales derivadas de la eliminación de impuestos al comercio intercentroamericano, se analiza el

/intercambio

intercambio de 1946 a 1956 y se indica que los ingresos fiscales que obtienen del intercambio actual los diferentes países son de poca importancia. Los ingresos que se percibirían en 1958-1960 fluctuarían entre 290 mil dólares en El Salvador y 140 mil dólares en Honduras. Por consiguiente, el otorgamiento inmediato del libre comercio total no implicaría pérdidas apreciables de ingreso. Si el libre comercio se ampliara gradualmente en un período de diez años, las pérdidas de ingreso fiscal iniciales en 1958-1960 serían de mínima importancia.

El caso de la sustitución de importaciones se analiza principalmente con referencia a la posible creación en Centroamérica de seis industrias regionales de integración. Para determinar el valor de las importaciones sustituídas se parte de estudios preliminares sobre la capacidad de producción de cada industria y la fecha de su instalación. Con base en las posibles sustituciones --total en el caso de la industria papelera y parcial en lo que toca a las demás-- se llega a la conclusión de que las pérdidas relativas de ingresos que se observarían en 1967 oscilarían entre 2,2 millones de dólares en Guatemala y 50 mil dólares en Honduras.

En el Capítulo IV se destaca la dificultad de hacer una síntesis de los efectos de los distintos factores causantes de diferencias en ingresos fiscales al crearse el mercado común, ya que esos efectos variarían considerablemente de acuerdo con los supuestos considerados. Sin embargo, se juzga interesante hacer un resumen con base en el supuesto de equiparación combinada considerado en el Capítulo II, la disminución progresiva de los impuestos sobre importaciones intercentroamericanas, y la sustitución de importaciones inducida por la creación de las seis industrias de integración anteriormente mencionadas. La conclusión a la que se llega es que las mayores repercusiones fiscales serían ocasionadas por la equiparación. Como esta resultaría en entradas

/fiscales

fiscales mayores para Guatemala, El Salvador y Honduras, estos tres países no verían afectadas sus entradas fiscales al crearse el mercado común bajo las condiciones supuestas. No así Nicaragua y Costa Rica en donde sí se notaría una disminución relativa de ingresos. Se indica, sin embargo, que ello no toma en cuenta el efecto de las exenciones de impuestos a la importación. Si estas fueran eliminadas, las pérdidas aludidas quedarían más que compensadas por nuevos ingresos.

Se debe hacer hincapié en que las posibles pérdidas fiscales a que se hace alusión a través del estudio se refieren a las diferencias entre los ingresos futuros de mantenerse en vigor los impuestos a la importación existentes y los que se obtendrían al crearse el mercado común. En relación con los ingresos procedentes de impuestos a la importación que se perciben en el presente, la creación del mercado común no redundaría en pérdidas importantes de ingreso para ningún país excepto en el caso en que la equiparación arancelaria se efectuara a los niveles más bajos.

Para finalizar, se debe recalcar que el presente estudio examina únicamente las repercusiones fiscales inmediatas de la creación del mercado común y no considera consecuencias a mas largo plazo que podrían significar la creación de una base tributaria más amplia y una estructura de impuestos más diversificada.

/CAPITULO I

CAPITULO I

La estructura tributaria y la creación de un mercado común en Centroamérica

1. Consideraciones generales

La creación de un mercado común como el que se proyecta formar en Centroamérica supone que los países participantes coordinarán ciertos aspectos de su política tributaria con el fin de asegurar condiciones de competencia equitativa dentro del mercado regional para las industrias existentes y para el desarrollo de nuevas industrias. Como primeros requisitos para la formación de dicho mercado se cuentan la eliminación de los impuestos a la importación entre las partes contratantes y la equiparación de tales impuestos respecto a terceros países.

En segundo lugar, es posible que sea también necesario tomar otras medidas con respecto a los impuestos internos, bien para facilitar la adaptación gradual de industrias llamadas de pronto a competir con otras similares de mayor productividad, bien para eliminar diferencias artificiales en los costos de producción existentes. Estos aspectos de la política fiscal tienen mayor importancia en el caso de un mercado común formado por países altamente industrializados, en donde los problemas de adaptación de las industrias existentes son bastante complejos. En Centroamérica, por el contrario, el objetivo principal es la creación de industrias nuevas y la especialización de las existentes con el fin de diversificar la producción. Por lo tanto, sin necesidad de recurrir a medidas compensatorias de orden fiscal que impliquen cambios en los impuestos internos, el libre comercio y la equiparación de los impuestos a la importación crearían en su mayor parte las condiciones iniciales para la mejor

/localizacion

localización de las industrias nuevas, el óptimo empleo de los recursos y --de acuerdo con los niveles arancelarios adoptados-- el grado de protección necesario para que los productos centroamericanos puedan competir con artículos idénticos o similares procedentes del exterior.

Finalmente, se ha afirmado que la creación de condiciones equitativas para el establecimiento de nuevas industrias en Centroamérica requeriría la uniformidad de la legislación de fomento por lo que se refiere a privilegios fiscales. A este respecto cabe recordar que como primer paso en esta dirección el Proyecto de Régimen de Industrias de Integración aprobado en la Cuarta Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, prevé condiciones uniformes para el establecimiento de ciertas industrias nuevas o la especialización de las existentes.[1/]

Si se considera que la eliminación de impuestos a la importación entre las partes contratantes y la equiparación de los mismos hacia terceros países constituyen de inmediato las principales medidas necesarias para sentar las bases de la industrialización y el mejor empleo de los recursos en Centroamérica, surge el problema particular de las repercusiones fiscales que la equiparación y el libre comercio pueden tener para cada uno de los países del Istmo. Para apreciar esos posibles cambios en ingresos fiscales es necesario analizar en primer término las estructuras tributarias de los países centroamericanos y la importancia que tienen en ellas los impuestos a la importación.

1/ Proyecto de Régimen Centroamericano de Industrias de Integración, Doc. E/CN.12/431, pp. 30-34.

/2. Las estructuras

2. Las estructuras tributarias en Centroamérica

a) Tendencias generales

Los ingresos tributarios de los gobiernos centroamericanos, que ya habían aumentado fuertemente durante el período 1939-1947, registraron un crecimiento aún más considerable desde la postguerra a la época actual. 2/ En valores corrientes, los incrementos de 1947 a 1956 fueron aproximadamente de 450 por ciento en Nicaragua, de 340 por ciento en Costa Rica, de 300 por ciento en El Salvador, de 250 por ciento en Guatemala y de 230 por ciento en Honduras. Dichos aumentos reflejan una elevación del producto nacional bruto a precios corrientes, debida fundamentalmente a un alza de los precios de los productos de exportación, lo cual ha permitido tanto que los cinco países aumenten sus entradas fiscales tradicionales, como que amplíen sus respectivas bases tributarias y otorguen mayor importancia a ciertos impuestos. Son de notar los aumentos de los impuestos de exportación al café en El Salvador y Guatemala, el establecimiento de impuestos sobre la renta en Honduras y Nicaragua y la ampliación de la base del mismo en Costa Rica. En Costa Rica, Honduras y Guatemala, además, se han percibido importantes pagos por concepto de utilidades de las compañías fruteras extranjeras de acuerdo con contratos de concesión revisados.

Como consecuencia de lo anterior, mientras que en la preguerra los impuestos directos representaban de 0,7 por ciento del total de ingresos fiscales en Honduras a 6,1 por ciento en Guatemala, en la época actual representan del 21,9 por ciento en Honduras al 8,5 por ciento en Guatemala. Paralelamente, la participación relativa de los impuestos a la importación en los ingresos

2/ Ver Naciones Unidas, La Política Tributaria y El Desarrollo Económico en Centroamérica, No. de venta: 1957. II. G.9, pp. 23-24.

/tributarios

tributarios de los cinco países ha experimentado cierto decremento.[3/] Actualmente, para Guatemala y El Salvador los impuestos a la importación constituyen cerca de una tercera parte del total de ingresos, mientras que para los otros tres países representan todavía la mitad o más de dicho total. Cabe señalar, sin embargo, que en la preguerra Honduras, Nicaragua y Costa Rica derivaban alrededor de las dos terceras partes de sus ingresos de los impuestos a la importación.

La ampliación de la base tributaria y la tendencia hacia una mayor dependencia de los gobiernos en los impuestos directos --eliminando así la vulnerabilidad de un presupuesto basado en ingresos provenientes del sector externo-- constituye históricamente un síntoma de desarrollo económico. Aun cuando en comparación con otros países la participación de los impuestos a la importación en el total de ingresos fiscales es todavía bastante alta en Centroamérica, es probable que dichos impuestos seguirán perdiendo importancia relativa.

En el cuadro 1, se compara con fines ilustrativos la participación relativa de los impuestos a la importación y otros impuestos en el total de ingresos fiscales de los países centroamericanos con dicha participación en el caso de Bélgica y Holanda, países actualmente miembros de una unión aduanera. Durante la preguerra, la participación de los impuestos a la importación en el total de ingresos fiscales de cada uno de estos dos países era de 16,2 y 13,3 por ciento respectivamente. Sin embargo, con la fuerte alza del ingreso nacional de ambos países en la postguerra

3/ Entre los impuestos a la importación se incluyen aquellos que aunque sean nominalmente impuestos al consumo inciden únicamente sobre productos importados y se cobran generalmente en las aduanas.

/Cuadro 1

Cuadro 1

Centroamérica, Bélgica y Holanda: Ingresos tributarios en períodos seleccionados
(En porcientos)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Bélgica	Holanda
Preguerra (1938-1940):							
Impuestos sobre la renta, las utilidades y la propiedad	6,1	10,1	0,7	1,1	4,6	31,8	51,0
Impuestos a la exportación	17,3	8,7	3,6	3,2	6,2	-	-
Impuestos a la importación	44,7	52,8	64,0	68,7	66,7	16,2	13,3
Otros impuestos	31,9	28,3	31,6	26,9	22,5	52,0	35,7
Postguerra (1946-1947):							
Impuestos sobre la renta, las utilidades y la propiedad	13,0	9,4	2,2	3,9	8,7	42,6	53,8
Impuestos a la exportación	9,1	14,3	2,4	3,1	1,5	-	-
Impuestos a la importación	36,6	48,7	59,7	59,4	64,3	5,6	8,1
Otros impuestos	41,2	27,5	35,6	33,5	25,4	51,8	38,1
Epoca actual (1955-1957):							
Impuestos sobre la renta, las utilidades y la propiedad	8,5	11,1	21,9	9,9	16,9	43,8	52,1
Impuestos a la exportación	22,2	31,9	2,8	15,8	4,6	-	-
Impuestos a la importación	36,2	36,2	50,0	51,5	59,9	6,2	11,0
Otros impuestos	33,1	20,8	25,2	22,7	18,5	50,0	36,9

Fuentes: La Política Tributaria y el Desarrollo Económico en Centroamérica op., cit. Anuario Estadístico de Naciones Unidas y datos oficiales de los diferentes países.

/--alza

--alza a la que sin duda alguna contribuyó la unión aduanera del Benelux--la base tributaria tuvo la oportunidad de ampliarse y decreció la importancia relativa de los impuestos a la importación, los cuales constituyen actualmente el 6,2 y el 11 por ciento del total de ingresos tributarios, aun cuando se trata de países cuyo comercio exterior es considerable y no obstante que en términos absolutos dichos ingresos aumentaron.

b) Evolución de los impuestos a la importación

A pesar de la pérdida de importancia relativa de los impuestos a la importación, en términos absolutos los ingresos de los gobiernos centroamericanos por concepto de dichos impuestos han aumentado considerablemente. De 1946/47 a 1956, dicho aumento fluctuó entre 232 por ciento en Nicaragua y 141 por ciento en Honduras (véase el cuadro 2).

Fundamentalmente, el aumento de los ingresos derivados de los impuestos a la importación se ha debido a un fuerte crecimiento de esta última. De 1947 a 1956 se aprecia un crecimiento máximo de 218 por ciento en Nicaragua y mínimo de 90 por ciento en Costa Rica (véase el cuadro 3).

Sólo en el caso de Costa Rica se debe buena parte del aumento de los ingresos a una alza de significación en la incidencia media de los gravámenes a la importación. Aunque también se han notado aumentos en dicha incidencia en Guatemala, Honduras y Nicaragua, éstos han sido relativamente bajos; y en El Salvador los gravámenes medios han experimentado cierta disminución. Lo anterior se puede apreciar en el cuadro 4, en donde los gravámenes medios se expresan como un equivalente ad-valorem bruto. Este último resulta de la división del total de ingresos percibidos por concepto de impuestos de importación entre el valor total de las importaciones

/Cuadro 2

Cuadro 2

Centroamérica: Ingresos por concepto de impuestos a la importación en 1946/47 y 1956

(Millones de dólares)

	1946/47	1956	% de aumento
Guatemala	10,36	28,13	171,5
El Salvador	9,81*	23,73	141,9
Honduras	5,54	13,34	140,8
Nicaragua	5,53	18,34	231,6
Costa Rica	8,10*	23,50	190,1

Fuente: Las del cuadro 1

* 1947

Cuadro 3

Centroamérica: Crecimiento de las importaciones totales a precios CIF, por países

(Millones de dólares)

	1946/1947	1950	% aumento sobre 1946/47	1956	% aumento sobre 1946/47
Guatemala	57,3	71,2	24,3	137,7	140,3
El Salvador	36,8*	48,3	31,3	104,7	184,5
Honduras	32,4	39,2	21,0	67,1	107,1
Nicaragua	20,8	28,4	36,5	66,2	218,3
Costa Rica	48,1*	46,0	- 4,4	91,2	89,6
Total Centroamérica	195,4	233,1	19,3	466,9	138,9

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

* 1947

/sin deducir

sin deducir de este último el valor de las importaciones exentas del pago de derechos.

Los países centroamericanos incrementaron sus importaciones bastante más rápidamente de 1950 a 1956 que de 1946/47 a 1950. En el período 1950-56, además, la participación relativa de los diferentes grupos de importaciones dentro del valor total de la importación sufrió cambios que han tenido influencia sobre la incidencia de los gravámenes medios. A este respecto se debe notar que aún allí donde los derechos arancelarios hayan sido aumentados, cambios de estructura o precios que impliquen un más rápido crecimiento del valor de las importaciones menos gravadas pueden haber dado como resultado que los gravámenes medios a la importación no sufrieran ningún aumento y llegaran incluso a disminuir. Por el contrario, allí donde los gravámenes medios hayan experimentado una alza, ello se puede haber debido no solamente a una modificación de los derechos arancelarios sino también a un aumento más rápido del valor de las importaciones más gravadas. En general, como se comprobará más adelante se puede considerar como importaciones relativamente menos gravadas a las de materias primas y bienes de capital y como importaciones más gravadas a las de bienes de consumo y de combustibles.

En el cuadro 5 se pueden apreciar los cambios de composición de las importaciones centroamericanas entre 1950 y 1956. La conclusión que se puede sacar de este cuadro es que en El Salvador y Nicaragua ha aumentado la importancia relativa de las materias primas y los bienes de capital --de gravamen bajo-- mientras que los porcentajes de participación en el total de importaciones de los grupos más gravados han aumentado sólo levemente,

/Cuadro 4

Cuadro 4

Centroamérica: Gravámenes medios a la importación en 1946/47 y 1956.

(Por ciento ad valorem bruto CIF)

	1946/47	1956	Diferencia
Guatemala	18,1	20,7	2,3
El Salvador	26,7*	22,7	- 4,0
Honduras	17,1	19,9	2,8
Nicaragua	26,6	27,7	1,1
Costa Rica	16,9*	25,8	8,9

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales

* 1947.

como en el caso de los combustibles o han disminuído como en el caso de los bienes de consumo no duraderos. En el caso de Guatemala la importación altamente gravada experimenta una baja en lo que respecta a los bienes de consumo, pero se mantiene estable la participación del grupo de combustibles y lubricantes. La importación poco gravada experimenta una fuerte alza en lo que se refiere a bienes de capital pero la participación de las materias primas en el total de importaciones sufre una baja. En Honduras se nota una creciente importancia de las importaciones de materias primas pero estabilidad en la participación de los bienes de capital en el total de importaciones. Entre las importaciones más gravadas, pese a la menor importancia de los bienes de consumo no duraderos y los combustibles, aumenta la de bienes de consumo duraderos.

/Cuadro 5

Cuadro 5

Centroamérica: Composición de las importaciones

(En porcientos de valores corrientes CIF)

	1950	1956	Variación
Guatemala			
Bienes de consumo no duraderos	35,1	29,2	- 5,9
Bienes de consumo duraderos	11,8	9,2	- 2,6
Materias primas	19,7	15,6	- 4,1
Combustibles y lubricantes	7,9	7,5	0,4
Bienes de capital	25,6	38,6	13,0
El Salvador			
Bienes de consumo no duraderos	35,8	32,3	- 3,5
Bienes de consumo duraderos	17,4	7,6	- 9,8
Materias primas	15,7	22,4	6,7
Combustibles y lubricantes	6,0	6,4	0,4
Bienes de capital	25,1	31,2	6,1
Honduras			
Bienes de consumo no duraderos	38,3	30,4	- 7,9
Bienes de consumo duraderos	6,1	8,5	2,4
Materias primas	18,6	25,0	6,4
Combustibles y lubricantes	8,7	7,3	- 1,4
Bienes de capital	28,3	28,5	0,2
Nicaragua			
Bienes de consumo no duraderos	38,7	27,2	- 11,5
Bienes de consumo duraderos	6,0	6,8	0,8
Materias primas	22,5	27,8	5,3
Combustibles y lubricantes	7,7	8,0	0,3
Bienes de capital	25,0	30,2	5,2
Costa Rica			
Bienes de consumo no duraderos	32,6	26,7	- 5,9
Bienes de consumo duraderos	4,6	8,7	4,1
Materias primas	29,8	25,0	- 4,8
Combustibles y lubricantes	7,4	7,9	0,5
Bienes de capital	25,6	31,8	6,2

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales.

/En Costa Rica,

En Costa Rica, en lo que se refiere a las importaciones menos gravadas se nota que a pesar de que ha ganado importancia la importación de bienes de capital, la ha perdido la de materias primas. Entre las importaciones más gravadas aumentan las de bienes de consumo duraderos y las de combustibles.

3. Posible efecto de la creación del mercado común sobre los ingresos fiscales.

Teóricamente, la creación de un mercado común podría ocasionar pérdidas fiscales de significación debidas a tres factores diferentes. En primer lugar, cuando el volumen del comercio intrarregional es ya de cierta importancia con anterioridad a la formación del mercado común, la eliminación de los impuestos que gravan a dicho comercio podría tener un efecto desfavorable sobre los ingresos fiscales de ese origen. En segundo término, al ofrecer el mercado común mayores oportunidades de intercambio, el libre comercio intrarregional podría substituir importaciones gravadas procedentes del resto del mundo que dejan una entrada fiscal importante. Finalmente, existe la posibilidad de que la equiparación arancelaria se efectuara a un nivel que afectara desfavorablemente las entradas fiscales de uno o más países participantes del mercado común.

El primer factor es de poca importancia para Centroamérica porque, como se verá en detalle más adelante, el comercio intercentroamericano representa actualmente una proporción muy baja del total del comercio de los cinco países. Además, una parte del comercio intercentroamericano --que es la que ha crecido más rápidamente-- tiene lugar al amparo de tratados bilaterales de libre comercio. Las importaciones gravadas procedentes de Centroamérica que efectúa actualmente cada país de la región, por lo tanto, son de poca

/consideración

consideración y no dejan para ninguno de ellos una importante entrada fiscal. Las pérdidas fiscales inmediatas que ocasionaría la remoción de los impuestos a la importación intrarregional, consecuentemente, pueden considerarse mínimas.

Pudiera pensarse, sin embargo, que la remoción de los impuestos al comercio intrarregional podría causar pérdidas fiscales a través del segundo factor mencionado, o sea la sustitución inducida por el libre comercio de ciertas importaciones gravadas procedentes de fuera de la región. Ello, desde luego, depende de la celeridad con que tales importaciones puedan ser sustituídas, lo cual es una función de la complementaridad inmediata o potencial que se aprecie entre los componentes del mercado común. En el caso de Centroamérica, se puede afirmar que la complementaridad inmediata de las economías de los cinco países es relativamente baja. En efecto, fuera de la competitividad de las economías centroamericanas respecto de sus exportaciones al resto del mundo, se da el caso de que las pocas industrias establecidas en los cinco países son generalmente similares y compiten ya entre sí pese a las barreras arancelarias o competirían al eliminarse éstas. De esta manera, no se podría esperar una sustitución repentina de una parte importante de las importaciones procedentes del resto del mundo y las pérdidas fiscales inmediatas que podría originar tal sustitución no se dejarían sentir.

Ahora bien, aun cuando la complementaridad inmediata de las economías centroamericanas sea relativamente baja, no tiene porqué ocurrir lo mismo con respecto a su complementaridad potencial. Al hacerse efectiva la integración económica y lograrse las economías de escala de un mercado

/mayor,

mayor, las industrias actualmente competitivas podrían adaptarse a la mayor amplitud del mercado a través de su especialización y la producción de artículos de calidad no obtenida actualmente en Centroamérica. Asimismo, surgirían en cada país nuevas industrias que exportarían sus productos al resto de la región y se podría llegar así a un alto grado de complementaridad. Es claro que sólo entonces tendría lugar la substitución de importaciones extra-centroamericanas por productos centroamericanos y sólo entonces podrían ser importantes las pérdidas fiscales directas resultantes de esa substitución. Por otra parte, se debe destacar que la situación descrita estaría necesariamente ligada a un proceso de desarrollo económico que acarrearía la elevación del producto nacional en cada país. A pesar de la substitución de importaciones por productos de la industria regional, en términos absolutos las importaciones de fuera de Centroamérica podrían crecer a un ritmo más acelerado y compensar cualquier pérdida fiscal inducida por la substitución antes mencionada. Por otra parte, el aumento del ingreso per cápita aceleraría el reemplazo de los impuestos a la importación por ingresos procedentes de la tributación directa y otros impuestos.

En lo que se refiere a la posibilidad de que un país vea sus entradas fiscales afectadas por la equiparación arancelaria, es de notar que en el caso de países que han alcanzado cierto nivel de industrialización las posibles pérdidas fiscales que se puedan derivar de tal medida no han merecido mayor atención. Esto hace pensar que los beneficios económicos de índole más general han sido juzgados suficiente compensación por las pérdidas fiscales aludidas. Tal, por ejemplo, sería el caso de Bélgica al prevalecer para el Benelux un nivel arancelario más bajo que el que dicho país tenía anteriormente.

/Asimismo,

Asimismo, es de notarse que la media aritmética de los diferentes derechos arancelarios adoptada como criterio general para la equiparación en la Comunidad Económica Europea, implicaría una pérdida fiscal para los países de aranceles más altos, sin embargo esta consideración no ha tenido mayor importancia para los componentes de la Comunidad. En aquellos casos, tanto en el Benelux como en la Comunidad Económica Europea, en que algunos productos han sido objeto de negociaciones especiales y para los que se han establecido derechos de importación relativamente altos, ha sido un criterio proteccionista, más que fiscal, el que ha regido la decisión adoptada.

Las consideraciones anteriores se refieren al caso de países industrializados con una base tributaria bastante amplia. En el caso de los países de Centroamérica la importancia de la pérdida fiscal que para un país podría tener la equiparación arancelaria depende principalmente de la forma en que se efectúe la misma y de la magnitud de la diferencia entre el nivel arancelario nacional y el nivel uniforme adoptado, lo cual se analiza detalladamente en el capítulo siguiente. Se puede adelantar, sin embargo, que en las etapas iniciales de la creación del mercado común la realización de la equiparación arancelaria tendría que tomar en consideración las posibles pérdidas fiscales de algunos países y no se podría basar exclusivamente en consideraciones de política comercial. Ello, desde luego, no implica que las pérdidas fiscales aludidas tendrían necesariamente que ser muy altas. A este respecto cabe destacar de nuevo que la substitución de importaciones por artículos producidos en Centroamérica sería necesariamente gradual. Asimismo, tanto la ampliación del libre comercio

/como la

como la equiparación arancelaria podrían concebirse como un proceso gradual. Tampoco, sin embargo, es necesario generalizar esa adaptación gradual de los impuestos vigentes a los impuestos uniformes. Sería posible, por ejemplo, proceder a la equiparación inmediata de los impuestos que gravan a la importación de materias primas y bienes de capital, los cuales, como se verá más adelante, ofrecen la ventaja de ser relativamente bajos en los cinco países sin que se noten fuertes discrepancias entre los distintos niveles existentes. La equiparación inmediata en este caso tendría la ventaja de favorecer la pronta creación de condiciones de oportunidad similares para el establecimiento de industrias a través de una mayor igualdad en la estructura de costos.

Siempre en relación con las posibles pérdidas fiscales que podría ocasionar a corto plazo la creación del mercado común, se debe señalar que fuera de los compromisos relativos a la equiparación arancelaria y el libre comercio, cada país mantendría enteramente su prerrogativa de crear nuevos impuestos o reformar los existentes de acuerdo con sus necesidades presupuestarias y que ello ofrece posibilidades de compensación. Por otra parte, cabe recordar que la equiparación de los impuestos directos y de los impuestos al consumo no son necesariamente requisitos iniciales para la creación de un mercado común.

Por lo que se refiere al efecto diferencial sobre los costos que podría tener la existencia de distintos impuestos sobre la producción, es posible eliminarlo a través del sistema de "drawback" por el cual un país está en la posibilidad de exonerar de dichos impuestos al producto exportado mientras que el país importador lo puede colocar en igualdad de condiciones con el que produce al sujetarlos a los mismos impuestos. Asimismo, la equiparación de los impuestos al consumo no es indispensable al establecimiento de un mercado común si

/dichos

dichos impuestos se cobran en el lugar de destino de las mercaderías. Aunque en ambos casos ello implica desde luego el mantenimiento del control aduanero entre los países del mercado común, si cada país cobra sus propios impuestos, sin discriminar entre los artículos producidos en su territorio y los producidos en las otras partes contratantes, los impuestos mencionados pueden diferir de acuerdo con las necesidades fiscales de cada país.

/CAPITULO II

CAPITULO II

Posibles repercusiones fiscales de la equiparación arancelaria

Las repercusiones fiscales que implicaría para cada país de Centroamérica la equiparación arancelaria dependen esencialmente del crecimiento probable de las importaciones, de los cambios en la composición de las mismas y de los niveles de los gravámenes a la importación que puedan ser adoptados. La dificultad de determinar la magnitud o importancia de estos factores hace imposible cuantificar con exactitud los cambios en ingresos fiscales que podrían sobrevenir al procederse a la equiparación. Sin embargo, con base en hipótesis sobre el crecimiento y la modificación de estructura de las importaciones, se puede ilustrar la magnitud relativa de esos cambios según se adopten distintos niveles uniformes.

1. Supuestos sobre el crecimiento y los cambios de estructura de las importaciones en 1958-1967

Con respecto al crecimiento de las importaciones, se hará el supuesto --esencialmente para fines ilustrativos-- de que durante la década comprendida entre 1958 y 1967 la relación de precios del intercambio de Centroamérica respecto al resto del mundo se mantendrá estable y que la capacidad para importar de los diferentes países estará determinada en esencia por el crecimiento del volumen físico de sus exportaciones futuras.[4/] Se hace este supuesto con base en el hecho de que después de haber alcanzado su punto más favorable en 1954 y haberse deteriorado en 1955, la relación de precios del intercambio no se ha visto profundamente modificada en el período 1955-1957. Por otra parte, el

4/ Se hace abstracción de modificaciones en otros elementos que influyen en la capacidad para importar: el turismo del exterior, movimientos de capital, etc.

/supuesto

supuesto adoptado no está en contradicción con las probables tendencias en los precios de las principales exportaciones centroamericanas tales como café, banano, algodón y cacao.

El crecimiento del volumen físico de las exportaciones de cada país que se ha supuesto y que sirve de base para la determinación de la capacidad para importar futura es el resultado de una proyección basada en la tasa anual de crecimiento de dicho volumen correspondiente a 1950-1956 corregida por el probable incremento de las principales exportaciones. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, se ha juzgado improbable que el fuerte aumento en el volumen de las exportaciones debido al auge algodonero se vuelva a repetir en 1958-1967. Asimismo, es probable que como consecuencia de nuevas exportaciones Honduras no se vea confrontada de nuevo con una baja en su volumen de exportaciones como la que de 1950 a 1956 originó el descenso en la exportación bananera.

Con base en la capacidad para importar futura obtenida a través del crecimiento de las exportaciones reales, se estimó el crecimiento de las importaciones en el período para el cual se busca proyectarlas.[5/] Sin embargo, no se supone igualdad entre las tasas de crecimiento anual de la capacidad para importar y del volumen físico de las importaciones. Como se podrá observar en el cuadro 6, las tasas calculadas llevan implícito cierto desequilibrio entre el crecimiento de las importaciones y el de la capacidad para importar. Ello se debe a que se ha mantenido la misma proporción

5/ En vista de que los estudios sobre el desarrollo de los países centroamericanos no están lo suficientemente avanzados para relacionar el crecimiento de las exportaciones con el ingreso y deducir el crecimiento de las importaciones con base en la elasticidad-ingreso de la demanda, se ha tenido que relacionar directamente el crecimiento de las importaciones, con el de las exportaciones.

/de desigualdad

de desigualdad que prevaleció entre las dos tasas en 1950-1956 por considerarse que esa diferencia es un fenómeno normal en economías que se encuentran en la etapa de desarrollo de las centroamericanas.

Se debe reconocer que las tasas que se han supuesto son un tanto moderadas, pero ello es de esperarse si el crecimiento de la capacidad para importar se basa exclusivamente en el crecimiento de las exportaciones reales y no en una alza en los precios de las mismas como ocurriera en 1947-1954. Por otra parte, se debe hacer hincapié en que la capacidad para importar calculada se basa exclusivamente en el posible crecimiento de las exportaciones reales y no toma en cuenta otros factores tales como inversiones extranjeras, préstamos del exterior, donaciones y turismo, para todos los cuales no es posible determinar la forma en que crecerán.

Por lo que respecta a los posibles cambios en la estructura de las importaciones, se supondrá que en el período 1958-1967 se mantendrán las mismas tendencias que en el período 1950-1956. Ello se ha hecho calculando, para cada país, las tasas de crecimiento correspondientes a distintos grupos de productos con base en la capacidad para importar futura y manteniendo, proporcionalmente, las mismas diferencias entre el crecimiento de los varios grupos que se observara en 1950-1956 (véase el cuadro 7).

La determinación de las tasas de crecimiento por grupo de productos para cada país permite hacer una proyección de las importaciones (ver cuadro 8), lo suficientemente detallada que permita deducir más adelante un posible rendimiento de los impuestos a la importación y las diferencias en tal rendimiento inducidas por la equiparación arancelaria.

/Cuadro 6

Cuadro 6

Centroamérica: Tasas supuestas de crecimiento anual de la capacidad para importar y del volumen físico de las importaciones de 1958-1967
(En porcientos)

País	Capacidad para importar	Volumen físico de las importaciones
Guatemala	2,47	3,43
El Salvador	2,30	3,64
Honduras	3,00	3,33
Nicaragua	3,47	3,90
Costa Rica	1,87	2,71

Fuente: CEPAL

Si se supusiera la puesta en vigor de un programa de desarrollo que incluyera la creación de industrias de integración, una consecuencia lógica sería desde luego un crecimiento de las importaciones mayor que el proyectado, acompañado de cambios de estructura disímiles a las tendencias observadas en 1950-1956. Lo probable, es que la importación de bienes de capital y de materias primas cobrara más importancia. Ahora bien, como se verá más adelante, tales importaciones no son sólo las menos gravadas en el conjunto de Centroamérica sino son también las que gozan de mayores exenciones del pago de impuestos de importación, lo que implica que su mayor importancia resultaría en repercusiones fiscales relativas de grado menor a las que se analizarán en este capítulo.

/Cuadro 7

Cuadro 7

Centroamérica: Incremento anual supuesto del volumen físico de las importaciones, por grupos de productos, en 1958-1967

(En porcientos)

Grupo de productos	Guatemala 1958-1967	El Salvador 1958-1967	Honduras 1958-1967	Nicaragua 1958-1967	Costa Rica 1958-1967
Bienes de consumo no duraderos	3,17	3,93	3,33	2,80	2,23
Bienes de consumo duraderos	2,99	1,31	3,33	3,98	2,71
Materias primas	3,21	5,11	3,66	4,44	2,97
Combustibles y lubricantes	4,25	3,83	2,33	3,37	3,26
Bienes de capital	3,93	3,10	3,30	4,89	4,25
Total	3,43	3,64	3,33	3,90	2,71

Fuente: CEPAL

2. Los niveles arancelarios actuales.

Los niveles que pudieran adoptarse en Centroamérica para llevar a cabo la equiparación de los impuestos a la importación tienen por fuerza que tomar en cuenta los niveles que existen actualmente en los cinco países. En forma gruesa, el gravamen promedio a la importación correspondiente a cada país puede expresarse en un porciento *ad valorem* bruto resultante de la división del total de ingresos por concepto de impuestos a la importación entre el valor total de esta última. Sin embargo, aunque el *ad valorem* bruto promedio correspondiente

/Cuadro 8

Cuadro 8

Centroamérica: Proyección de las importaciones totales 1958-1967
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	44,07	47,97	52,23	55,60
Bienes de consumo duraderos	13,65	14,97	16,30	17,20
Materias primas	23,50	25,83	28,40	30,10
Combustibles y lubricantes	11,63	13,20	14,90	16,20
Bienes de capital	59,58	66,70	74,84	80,50
Total	152,43	168,67	186,67	199,60
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	37,83	42,30	47,47	51,40
Bienes de consumo duraderos	8,30	8,60	8,90	9,10
Materias primas	27,27	31,53	36,50	40,20
Combustibles y lubricantes	7,50	8,40	9,33	10,00
Bienes de capital	35,73	39,00	42,37	44,60
Total	116,63	129,83	144,57	155,30
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	22,23	24,65	27,20	29,00
Bienes de consumo duraderos	6,40	7,00	7,60	8,10
Materias primas	18,80	20,93	23,50	25,20
Combustibles y lubricantes	5,50	5,80	6,10	6,30
Bienes de capital	21,10	23,25	25,63	27,50
Total	74,03	81,63	90,03	96,10
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	20,20	21,70	23,50	24,70
Bienes de consumo duraderos	5,30	5,90	6,60	7,10
Materias primas	21,70	24,80	28,13	30,60
Combustibles y lubricantes	6,10	6,70	7,30	7,70
Bienes de capital	23,90	27,40	31,54	34,60
Total	77,20	86,50	97,07	104,70
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	25,50	26,80	28,30	29,20
Bienes de consumo duraderos	8,40	8,80	9,40	9,70
Materias primas	24,60	26,70	28,80	30,40
Combustibles y lubricantes	7,80	8,40	9,00	9,40
Bienes de capital	32,50	36,40	40,60	43,70
Total	98,80	107,10	116,10	122,40

Fuentes: Cuadro 7 y estadísticas oficiales.

/a un país

a un país determinado indica cual es el nivel general de los impuestos a la importación en ese país, no revela la diferencia entre los gravámenes que afectan a los distintos grupos de importaciones, por lo que es preferible determinar los porcientos ad valorem correspondientes a cada grupo de productos. En el cuadro 9, por lo tanto, figuran, para cada país, los porcientos ad valorem brutos cif correspondientes a cada uno de los grupos de productos en los que a través de este estudio se ha dividido la importación centroamericana.

Como se podrá observar, Nicaragua tiene los gravámenes brutos más altos para todos los grupos excepto el de combustibles, para el cual el nivel guatemalteco es el más elevado. Mientras tanto, El Salvador tiene los niveles más bajos para los bienes de consumo duraderos y los bienes de capital, Honduras para las materias primas y los combustibles y Guatemala para los bienes de consumo no duraderos. El grado de mayor similitud entre los niveles de cada país se encuentra en el grupo de bienes de capital, en que la mayor discrepancia (entre El Salvador y Nicaragua) representa un 6,2 por ciento. Siguen las materias primas, para las que los dos niveles extremos (Honduras y Nicaragua) tienen entre sí una diferencia de un 7 por ciento. Para los bienes de consumo no duraderos la discrepancia mayor, (entre Guatemala y Nicaragua) es de 10,7 por ciento; para los bienes de consumo duraderos (diferencia entre El Salvador y Nicaragua) es de 15,1 por ciento. Por último entre los niveles extremos (Honduras y Guatemala) correspondientes al grupo de combustibles, la diferencia es de 59,4 por ciento.

Es necesario poner en claro que los ad valorem brutos no representan necesariamente los niveles arancelarios de cada país, ya que una parte de la importación se realiza al amparo de exenciones de impuestos. El nivel

/Cuadro 9

Cuadro 9

Centroamérica: Gravámenes medios a la importación por grupos de productos.
(Porcientos *ad valorem* brutos CIF)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Promedio Centroamericano
Bienes de consumo no duraderos	24,2	32,9	31,5	34,9	33,8	31,5
Bienes de consumo duraderos	20,8	17,3	19,5	32,4	31,4	24,3
Materias primas	18,5	16,0	13,3	20,3	16,1	16,8
Combustibles y lubricantes	92,6	71,2	33,2	54,9	82,8	66,9
Bienes de capital	11,0	8,5	10,0	14,5	10,9	10,9
Promedio nacional	23,0 a/	22,7	19,9	27,7	25,8	23,8

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

Nota: Los promedios nacionales son promedios ponderados; no así los promedios centroamericanos, que representan promedios simples de los distintos gravámenes medios a la importación que prevalecen en Centroamérica.

a/ Este promedio es más alto que el correspondiente a 1956 que figura en el cuadro 4 debido al aumento en el impuesto sobre la gasolina. En efecto, para el grupo de combustibles y lubricantes el nivel guatemalteco actual rige sólo desde 1957 por haberse elevado --a fines de 1956-- el impuesto de vialidad sobre la gasolina de Q. 0,10 por galón a Q. 0,17. Con el impuesto sobre la gasolina de Q. 0,10 por galón, el gravamen medio del grupo de combustibles y lubricantes sería de alrededor de 58%.

arancelario, por lo tanto, será dado más fielmente por un *ad valorem* neto que excluya del valor total de importaciones, por el que se divide el ingreso percibido por impuestos a la importación, aquellas que han gozado de

/exenciones.

exenciones. Desde luego, lo anterior no se refiere a la importación libre por arancel, ya que esta sí debe entrar en la determinación del ad valorem bruto.

La proporción que en Centroamérica representa la importación exenta del pago de derechos varía considerablemente de un país a otro. Como se puede observar en el cuadro 10, la importación exenta del pago de derechos es en general bastante mayor en Costa Rica que en los demás países.[6/] En Guatemala, por el contrario, la proporción de exenciones es relativamente baja. En Costa Rica, Nicaragua y Guatemala la importación de bienes de capital es la que se ve más favorecida con exenciones; en El Salvador es la de combustibles y lubricantes y en Honduras las exenciones afectan sobre todo a las materias primas. Desde luego, los ad valorem netos diferirán de los brutos en la medida en que cada país otorgue exenciones de derechos.[7/] Las variaciones entre el nivel bruto y el neto resultan naturalmente más altas en Costa Rica, que es el país que otorga más exenciones, pero son de significación para todos los países excepto Guatemala. Particularmente notable es la diferencia entre los ad valorem netos y brutos de Costa Rica y El Salvador en lo que se refiere a combustibles.

Si se compara el cuadro 11 en el que figuran los ad valorem netos, con el 9, en que se señalan los ad valorem brutos, se nota que no es ya Honduras,

6/ Sin embargo, de acuerdo con una propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, a fines de 1957 se eliminaron las franquicias concedidas previamente a las instituciones autónomas.

7/ Al restarse del total de importaciones a las que gozan de exenciones y dividir los ingresos obtenidos por concepto de derechos sobre los diferentes grupos de importaciones entre la importación gravada correspondiente, es posible obtener el ad valorem neto aplicable a cada grupo. Al no disponerse de información adecuada, se puede proceder a la inversa en la determinación de los ad valorem bruto y neto. Este último puede obtenerse mediante un muestreo de los derechos a la importación para cada grupo de productos, y el ad valorem neto obtenido se multiplica por la importación gravada para conocer el monto de ingresos. Para la determinación del ad valorem bruto, esos mismos ingresos se dividen entre el total de la importación incluyendo la exenta de impuestos. En este estudio se utilizaron los dos sistemas descritos.

/sino Guatemala

sino Guatemala el país que resulta tener el promedio de impuestos más bajo y no es Nicaragua sino Costa Rica el que tiene el promedio más alto. Por otra parte, mientras la mayor discrepancia entre los ad valorem brutos promedio era de 7,8 por ciento (entre el 27,7 por ciento de Nicaragua y el 19,9 por ciento de Honduras), la mayor discrepancia entre los ad valorem netos promedio es de 12,6 por ciento (entre el 35,9 de Costa Rica y el 23,3 de Guatemala). Del cuadro 11 se deduce también que los bienes de consumo no duraderos son menos gravados en Guatemala y más gravados en Costa Rica; los bienes de consumo duraderos, las materias primas y los bienes de capital se ven menos gravados en El Salvador y más gravados en Nicaragua; finalmente, los aranceles que afectan a los combustibles y lubricantes son más bajos en Honduras y más altos en Costa Rica.

En cuanto se refiere a la mayor o menor similitud entre los niveles netos que gravan a los diferentes grupos de productos, se observa poca diferencia entre los niveles que afectan a las materias primas y los bienes de capital y diferencias más marcadas por lo que toca a los otros grupos. Para las materias primas, la mayor discrepancia (entre El Salvador y Nicaragua) es de 7,4 por ciento. Por su parte, para los bienes de capital la mayor diferencia (entre El Salvador y Nicaragua) es de 8,8 por ciento. Entre los niveles que afectan a los bienes de consumo duraderos, la diferencia extrema (entre El Salvador y Nicaragua) es de 20,4 por ciento. En lo que atañe a los bienes de consumo no duraderos, los extremos arancelarios (dados por Guatemala y Costa Rica) son de 23,2 por ciento. Finalmente, entre los niveles a que se gravan los combustibles se observan extremos (entre Costa Rica y Honduras) que dan una diferencia entre sí de 84,1 por ciento.

/Cuadro 10

Cuadro 10

Centroamérica: Importación exenta del pago de derechos
(En porcientos de valores CIF)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Promedio Centroamericano
Bienes de consumo no duraderos	0,01	6,68	26,24	15,25	28,71	15,38
Bienes de consumo duraderos	0,18	13,82	4,60	19,99	16,41	11,00
Materias primas	1,84	6,82	41,60	17,68	20,93	17,77
Combustibles y lubricantes	0,16	30,14	5,19	20,77	30,60	17,37
Bienes de capital	2,22	21,17	5,89	24,65	35,95	17,98
Total	1,17	13,28	20,90	19,80	28,16	16,66

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

Nota: Los totales por país son promedios ponderados; los promedios centroamericanos son promedios simples.

3. Proyección del rendimiento de los impuestos a la importación con base en los niveles arancelarios vigentes

De acuerdo con los supuestos hechos anteriormente sobre el crecimiento y los cambios de estructura de las importaciones y dejando de lado el comercio intercentroamericano, que será objeto de un análisis separado, si a la importación efectivamente gravada de cada país procedente del resto del mundo en el período 1958-1967 se aplican para cada grupo de productos los promedios *ad valorem* netos que representan los distintos niveles arancelarios existentes en la actualidad, se obtendrán los ingresos fiscales correspondientes a dichos

/Cuadro 11

Cuadro 11

Centroamérica: Impuestos a la importación por grupos de productos
(Porcientos ad valorem netos CIF)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Promedio Centroamericano
Bienes de consumo no duraderos	24,2	35,3	42,7	41,2	47,4	38,2
Bienes de consumo duraderos	20,8	20,0	20,5	40,4	37,6	27,9
Materias primas	18,8	17,2	22,7	24,6	20,4	20,7
Combustibles y lubricantes	92,8	102,0	35,1	69,3	119,2	83,7
Bienes de capital	11,2	10,5	10,7	19,3	17,1	13,8
Promedio nacional	23,3	26,1	25,2	34,6	35,9	29,0

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

Nota: Los promedios nacionales son promedios ponderados; no así los promedios centroamericanos, que representan promedios simples de los distintos niveles de impuestos a la importación que prevalecen en Centroamérica.

grupos de no efectuarse equiparación arancelaria alguna.[8/] En el cuadro 12 se indican cuales podrían ser los promedios anuales de dichos ingresos,

8/ A fin de determinar cual ha de ser la importación efectivamente gravada en el período 1958-1967, se ha supuesto que los porcentajes de franquicias que prevalecieron en 1956 se mantendrán en ese período. Mediante la deducción de dichos porcentajes de la importación correspondiente a cada grupo de productos que figura en el cuadro II del Anexo, o sea la importación centroamericana procedente del resto del mundo en 1958-1967, se obtuvo para este mismo período la importación efectivamente gravada que figura en el cuadro III de dicho Anexo.

/Cuadro 12

Cuadro 12

Centroamérica: Proyección de los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación con base en los niveles arancelarios vigentes
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	10,37	11,24	12,18	12,92
Bienes de consumo duraderos	2,83	3,10	3,37	3,56
Materias primas	4,23	4,63	5,07	5,36
Combustibles y lubricantes	10,77	12,23	13,81	15,00
Bienes de capital	6,51	7,29	8,18	8,79
Total	34,71	38,49	42,61	45,63
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	10,30	11,28	12,39	13,22
Bienes de consumo duraderos	1,42	1,47	1,52	1,55
Materias primas	3,90	4,47	5,14	5,63
Combustibles y lubricantes	5,34	5,99	6,65	7,13
Bienes de capital	2,93	3,19	3,47	3,65
Total	23,89	26,40	29,17	31,18
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	6,62	7,37	8,16	8,72
Bienes de consumo duraderos	1,23	1,35	1,46	1,56
Materias primas	2,45	2,74	3,08	3,30
Combustibles y lubricantes	1,83	1,93	2,03	2,09
Bienes de capital	2,09	2,31	2,54	2,73
Total	14,22	15,70	17,27	18,40
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	6,84	7,35	7,96	8,41
Bienes de consumo duraderos	1,69	1,87	2,11	2,27
Materias primas	4,30	4,92	5,59	6,10
Combustibles y lubricantes	3,35	3,67	4,02	4,23
Bienes de capital	3,45	3,96	4,56	5,00
Total	19,63	21,77	24,24	26,01
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	8,46	8,90	9,40	9,70
Bienes de consumo duraderos	2,64	2,76	2,95	3,04
Materias primas	3,91	4,25	4,59	4,84
Combustibles y lubricantes	6,45	6,95	7,45	7,77
Bienes de capital	3,54	3,97	4,42	4,76
Total	25,00	26,83	28,81	30,11

Fuentes: Cuadros 11 del texto y III del Anexo.

/para los

para los períodos en que se ha dividido la proyección de las importaciones de 1958 a 1967.

Se puede observar que en cuatro países son los impuestos que gravan a los bienes de consumo no duraderos los que ofrecerían el mayor rendimiento fiscal y representarían alrededor de una tercera parte del total. Sólo en Guatemala tienen los impuestos sobre combustibles y lubricantes más importancia, a pesar de lo cual los impuestos sobre consumo no duraderos mantienen un fuerte peso dentro del total.

En lo que respecta al rendimiento de los impuestos sobre los otros grupos de importaciones no existe la misma similitud entre los cinco países. Para El Salvador y Costa Rica, el segundo lugar en cuanto a rendimiento en 1958-1960 correspondería a los impuestos sobre combustibles y lubricantes. Por otra parte, en Honduras y Nicaragua, los ingresos por concepto de impuestos sobre combustibles serían menos importantes aún que los provenientes de los impuestos sobre materias primas y bienes de capital. Ello a pesar de que los rendimientos de estos son relativamente bajos en los cinco países. Finalmente, los impuestos de menor rendimiento para los cinco países serían los de bienes de consumo duraderos. Se recordará que se supuso que los cambios futuros de estructura a las importaciones son una proyección de las tendencias de cada grupo de productos en el período 1950-56.

4. Diferentes posibilidades de equiparación arancelaria y su repercusión fiscal

a) Formas de equiparación y posibles niveles uniformes

Considerados los niveles arancelarios actuales de los países centroamericanos así como el posible rendimiento que durante el período 1958-1967

/tendrían

tendrían los diferentes impuestos a la importación, se puede pasar a analizar cual sería el efecto sobre esos rendimientos de una equiparación arancelaria. Tal efecto, desde luego, dependerá primordialmente de la forma en que se efectúe la equiparación y del nivel arancelario común que se adopte.

En cuanto a las formas de efectuar la equiparación arancelaria, son fundamentalmente dos: equiparación inmediata y equiparación progresiva. Ahora bien, la equiparación progresiva podría tener lugar de dos maneras distintas, bien por medio de una modificación gradual del arancel de cada país con el propósito de llegar finalmente a un arancel común, bien por medio de la inclusión gradual de artículos en una lista de productos cuyos impuestos queden equiparados.

En el presente estudio se considerarán en primer lugar cuales podrían ser los efectos en Centroamérica de una equiparación arancelaria inmediata. En cuanto a las dos maneras de efectuar la equiparación gradual, se resumirán en un solo análisis. Esto es posible porque para cada grupo de productos se ha determinado un nivel arancelario promedio. Estos promedios podrían verse modificados bien por una adaptación gradual a un nuevo arancel de los impuestos que afectan a todos los productos incluídos en el grupo, bien por una modificación en los impuestos que gravan solamente a algunos de dichos productos. Desde luego, en el segundo caso las modificaciones en el nivel arancelario promedio no podrían ser tan regulares --digamos de un diez por ciento anual-- como lo podrían ser en el caso de una adaptación general del nivel original a un nivel común. Además, dada la mayor o menor importancia dentro de la importación de cada país de los productos cuyos impuestos se vieran equiparados, los diferentes niveles arancelarios nacionales se adaptarían al nivel común a

/través

través de cambios porcentuales disímiles. Sin embargo, la dificultad que implica determinar qué artículos en particular podrían ser objeto de equiparación de impuestos y qué porcentaje dentro del comercio futuro de cada país representaría cada uno de esos artículos, ha llevado a simplificar el análisis de la equiparación gradual, la cual será considerada únicamente como la adaptación gradual de los niveles arancelarios correspondientes a cada grupo de productos a niveles arancelarios comunes.

El nivel al que se efectúe la equiparación arancelaria --ya sea ésta inmediata o gradual, por productos o por grupos de productos-- tendría que tomar en consideración las necesidades fiscales y proteccionistas de cada uno de los países centroamericanos. A este respecto, es difícil juzgar a priori lo que se puede considerar como un nivel adecuado para los impuestos a la importación. Sin embargo, es posible considerar en principio que cada país desearía percibir, al efectuarse la equiparación, aproximadamente los mismos ingresos que ~~percibiría dados~~ los niveles ad valorem netos y los porcentajes de importación exenta de impuestos que existen en la actualidad. Por otra parte, se puede avanzar el criterio de que en general un nivel proteccionista adecuado sería aquel que gravara relativamente más a los bienes de consumo que a los bienes de capital y materias primas.

Teniendo en mente lo anterior, se considerarán inicialmente tres supuestos respecto de los niveles a que se podría efectuar la equiparación de impuestos a la importación en Centroamérica. De acuerdo con ellos, se tomarán como niveles uniformes por adoptarse --inmediata o gradualmente-- los ad valorem netos promedios (supuesto I), los más altos (supuesto II) y los más bajos (supuesto III) que actualmente rigen, para cada grupo de

/productos,

productos, en los países centroamericanos. Dichos niveles figuran en el cuadro 13. Desde luego, cabe aclarar que la adopción de los supuestos mencionados no implica que se excluya la posibilidad, como se verá más adelante, de que se puedan adoptar distintos niveles para los diferentes grupos.

b) Repercusiones fiscales de la equiparación inmediata

Al discutirse las formas en que podría efectuarse la equiparación arancelaria se dijo que estas eran esencialmente dos: la equiparación inmediata y la gradual. Desde luego, la equiparación inmediata sería la que tendría las repercusiones fiscales más acentuadas. Dada la importación gravada para el período 1958-1967, así como los supuestos sobre niveles arancelarios antes mencionados, se han computado promedios de lo que podrían ser los ingresos fiscales de cada país centroamericano, correspondiente a cada grupo de importaciones, de procederse a la equiparación inmediata.[9/] Las diferencias entre dichos ingresos y los que se percibirían mediante los aranceles nacionales figuran en el cuadro 14.

Desde luego, los ingresos fiscales obtenidos al haber una modificación en los niveles arancelarios podrían verse afectados por la elasticidad-precio de las importaciones. A este respecto se debe señalar que en los cálculos mencionados sobre rendimiento se ha supuesto que las importaciones son generalmente inelásticas. Esto no es enteramente cierto, principalmente por lo que se refiere a algunos artículos de consumo cuya importación podría variar al aplicarse los aranceles más altos o los más bajos, pero debido a la poca información de que se dispone es difícil determinar el monto de tal variación y su impacto en el rendimiento de los impuestos. En todo caso, la existencia de cierta elasticidad-precio actuaría en sentido compensatorio y reduciría el

9/ Véanse los cuadros V, VI y VII del Anexo.

/Cuadro 13

Cuadro 13

Centroamérica: Posibles niveles uniformes, para cada grupo de productos a los que podría efectuarse la equiparación arancelaria (Porcientos ad valorem netos CIF)

Grupos de productos	Supuesto I (nivel promedio) a/	Supuesto II (nivel más alto)	Supuesto III (nivel más bajo)
Bienes de consumo no duraderos	38,2	47,4	24,2
Bienes de consumo duraderos	27,9	40,4	20,0
Materias primas	20,7	24,6	17,2
Combustibles y lubricantes	83,7	119,2	35,1
Bienes de capital	13,8	19,3	10,5

Fuente: Cuadro 11

a/ Promedio simple de los diferentes ad valorem netos.

margen de las diferencias en ingresos fiscales al efectuarse la equiparación. En efecto, los ingresos de un país determinado tenderían a ser más altos que los calculados de adoptarse un nivel uniforme más bajo que el nacional, y viceversa. En otras palabras, las diferencias, tanto positivas como negativas que se observan en el cuadro 14 y otros posteriores serían probablemente un poco menores.

Al efectuarse una equiparación arancelaria inmediata al nivel promedio de impuestos, desde el punto de vista de ingresos fiscales percibidos y en comparación con los ingresos que se percibirían mediante los aranceles nacionales, Guatemala registraría el mayor aumento proporcional. Por sobre el incremento en dichos ingresos inducido por un aumento en sus

/Cuadro 14

Cuadro 14

Centroamérica: Diferencia entre ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación que se recaudarían con base en los niveles arancelarios actuales y los que se recaudarían con base en niveles arancelarios uniformes. (Equiparación inmediata) (1958-1967)
(En millones de dólares de 1956 y porcientos)

	Promedio anual 1958-1960		Promedio anual 1961-1963		Promedio anual 1964-1966		1967	
	Dls.	%	Dls.	%	Dls.	%	Dls.	%
Guatemala								
Supuesto I	7,8	22,6	8,5	21,6	9,2	21,7	9,8	21,5
Supuesto II	21,7	62,5	23,3	62,0	26,3	61,6	28,0	61,4
Supuesto III	- 7,6	-21,8	- 8,6	-22,3	- 9,7	-22,7	-10,5	-22,9
El Salvador								
Supuesto I	2,2	9,0	2,4	8,9	2,6	8,8	2,7	8,7
Supuesto II	10,0	41,9	11,0	41,6	12,0	41,2	12,8	41,0
Supuesto III	- 6,7	-28,2	- 7,5	-28,3	- 8,3	-28,3	- 8,8	-28,4
Honduras								
Supuesto I	2,7	18,9	2,8	17,9	3,0	17,1	3,1	16,7
Supuesto II	8,2	57,8	8,8	56,3	9,5	55,1	10,0	54,3
Supuesto III	- 3,5	-24,7	- 3,9	-25,0	- 4,4	-25,2	- 4,7	-25,3
Nicaragua								
Supuesto I	- 2,0	-10,1	- 2,3	-10,4	- 2,6	-10,6	- 2,8	-10,8
Supuesto II	3,4	17,5	3,8	17,3	4,1	16,9	4,3	16,5
Supuesto III	- 8,2	-41,8	- 9,1	-41,7	-10,1	-41,6	-10,8	-41,6
Costa Rica								
Supuesto I	- 4,9	-19,5	- 5,2	-19,4	- 5,6	-19,4	- 5,8	-19,3
Supuesto II	1,5	5,8	1,6	6,0	1,7	6,0	1,9	6,1
Supuesto III	-11,9	-47,6	-12,8	-47,5	-13,7	-47,4	-14,2	-47,3

Fuentes: Cuadro 12 del texto y cuadros V, VI y VII del Anexo.

importaciones, Guatemala obtendría entre 1958 y 1967 un incremento anual en sus ingresos por concepto de impuestos a la importación de alrededor de un 22 por ciento. Le seguirían Honduras y El Salvador, con alzas aproximadas de

/ingresos

ingresos inducidas por la equiparación de 17 y 9 por ciento respectivamente. Para Nicaragua y Costa Rica, por el contrario, la equiparación redundaría en decrementos anuales en los ingresos derivados de los impuestos a la importación de alrededor de 10 y 19 por ciento.

Si se efectuara la equiparación inmediata a los niveles más altos, los ingresos anuales adicionales inducidos por dicha equiparación que obtendrían los países centroamericanos serían --en relación con los ingresos por concepto de impuestos a la importación con base en los impuestos vigentes-- de alrededor de 62 por ciento en el caso de Guatemala, 56 por ciento para Honduras, 41 por ciento para El Salvador, 17 por ciento para Nicaragua y 6 por ciento para Costa Rica. En cuanto a las posibles pérdidas anuales en ingresos fiscales --siempre en relación con los ingresos obtenidos con los niveles arancelarios vigentes-- en que incurrirían los países centroamericanos como consecuencia de una equiparación inmediata al nivel más bajo, serían de aproximadamente 22 por ciento para Guatemala, 25 por ciento para Honduras, 28 por ciento para El Salvador, 41 por ciento para Nicaragua y 47 por ciento para Costa Rica.

En lo que atañe a las modificaciones en el rendimiento de los impuestos a la importación sobre cada grupo de productos en el caso de cada país, por lo que se refiere a Guatemala, al adoptarse los niveles promedio (Supuesto I) habría una baja en el rendimiento de los impuestos sobre combustibles pero una alza en el rendimiento de los impuestos sobre los otros cuatro grupos de productos. Al adoptarse el nivel más alto, habría una alza en el rendimiento de todos los impuestos considerados --particularmente fuerte en el de los que gravarían sobre bienes de consumo no

/duraderos

duraderos y los bienes de capital. Finalmente, si se adoptaran como niveles comunes los más bajos (Supuesto III) Guatemala sufriría una baja en los rendimientos de todos sus impuestos excepto los que gravan a los bienes de consumo no duraderos.

Por lo que se refiere a El Salvador, en comparación con el rendimiento de los impuestos vigentes, los niveles promedio (Supuesto I) rendirían levemente más en lo que atañe a los cinco grupos de productos excepto los combustibles. Al adoptarse los niveles más altos (Supuesto II) habrían alzas de significación en el rendimiento de los impuestos sobre los bienes de capital y los bienes de consumo no duraderos. Por último, la adopción de los niveles más bajos (Supuesto III) significaría para El Salvador reducciones en el rendimiento de todos los impuestos sobre bienes de consumo no duraderos y combustibles y lubricantes.

En lo que respecta a Honduras, la adopción de los niveles promedio (Supuesto I) representaría una baja en el rendimiento de los impuestos sobre bienes de consumo no duraderos y las materias primas pero una alza en el rendimiento de los otros impuestos, particularmente en el de los impuestos sobre combustibles. Por otra parte, si se adoptaran los niveles más altos (Supuesto II), habría un alza en el rendimiento de todos los impuestos. Finalmente, la adopción de los niveles más bajos (Supuesto III) significaría una pérdida para Honduras en el rendimiento de todos los rubros excepto el de combustibles, pérdida que sería más alta en el caso del rendimiento de los impuestos sobre bienes de consumo no duraderos.

Para Nicaragua, la adopción de niveles centroamericanos promedio, (Supuesto I) resultaría en una baja en el rendimiento de los impuestos que

/gravan

gravan a los cinco grupos de productos excepto combustibles. Si se adoptaran los niveles más altos (Supuesto II) Nicaragua obtendría por el contrario, alzas en los rendimientos de los impuestos a los bienes de consumo no duraderos y los combustibles. Si se adoptaran los niveles más bajos (Supuesto III), Nicaragua registraría pérdidas en los rendimientos de todos los impuestos.

Por lo que toca a Costa Rica, de adoptarse el nivel centroamericano promedio (Supuesto I), este país registraría reducciones en los rendimientos de todos sus impuestos excepto los que gravan a las materias primas. Los niveles más altos (Supuesto II), por otra parte, resultarían en leves alzas en el rendimiento de los impuestos sobre bienes de consumo duraderos, las materias primas y los bienes de capital. Por último, si se adoptaran los niveles más bajos (Supuesto III) el rendimiento de los impuestos que afectan a todos los productos se verían reducidos, y en mayor medida los ingresos procedentes de los impuestos sobre bienes de consumo no duraderos y los combustibles.

c) Repercusiones fiscales de una equiparación arancelaria gradual

Si en vez de que la equiparación se efectuara en forma inmediata, es decir, si desde el principio del período 1958-67 que se estudia, la equiparación se realizara en forma gradual a través de dicho período, las repercusiones fiscales que se observarían serían mucho menores en las etapas iniciales. En este estudio la equiparación gradual se concebirá como una adaptación progresiva de los niveles arancelarios de cada país al nivel arancelario uniforme que se haya escogido de antemano. A menos que el nivel uniforme escogido coincidiera con el nivel nacional de un país, al

/realizarse

realizarse la equiparación gradual dentro de un período de diez años, cada nivel nacional se vería disminuido o aumentado cada año --según el caso-- en un diez por ciento de la diferencia entre dicho nivel y el uniforme. De esta manera, los cinco aranceles serían gradualmente más similares hasta llegarse a una total uniformidad al final del período.

A fin de considerar las consecuencias fiscales de una equiparación gradual, se adoptarán los mismos supuestos con respecto a niveles arancelarios que en el caso de la equiparación inmediata, es decir, la aplicación de los promedios centroamericanos, de los niveles vigentes más altos y de los niveles vigentes más bajos.[10/]

De efectuarse una equiparación gradual de los niveles arancelarios centroamericanos con cualquiera de los tres supuestos que han sido adoptados, al hacerse efectiva la equiparación al final del período de adaptación de los aranceles nacionales, se notarían los mismos efectos analizados en el caso de la equiparación inmediata. Ello, desde luego, siempre que no se supongan cambios más pronunciados en la estructura de las importaciones como consecuencia de la equiparación inmediata y de una alta elasticidad-precio. Por otra parte, se debe hacer hincapié en que en las primeras etapas del período de adaptación en el caso de la equiparación gradual los cambios en ingresos fiscales serían de poca consideración (ver cuadro 15).

Durante los tres primeros años de adaptación arancelaria al hacerse la equiparación al nivel promedio los cambios extremos en ingresos fiscales

10/ Los ingresos fiscales que obtendrían cada país centroamericano por concepto de derechos sobre la importación en cada uno de esos casos figuran en los cuadros VIII, IX y X del Anexo. Tal como se ha hecho anteriormente, los ingresos se dividen en cinco grupos.

/estarían

estarían dados por Guatemala, que recaudaría un 4,5 por ciento más de ingresos que si aplicara su propio arancel y por Costa Rica que recaudaría 3,9 por ciento menos. Es más, aún si se llegaran a adoptar los niveles arancelarios más bajos, la pérdida fiscal costarricense en el período inicial sería sólo de un 9,4 por ciento.

d) Repercusiones fiscales de una equiparación que combine las formas inmediata y gradual

Las posibilidades de equiparación, tanto inmediata como gradual, que se han analizado a través de los tres supuestos que implican la adopción de los niveles centroamericanos promedio, más altos o más bajos, sólo constituyen una primera aproximación en la consideración de alternativas. Las posibilidades analizadas, en efecto podrían suplementarse y compaginarse de acuerdo con las exigencias generales del desarrollo económico centroamericano, del desarrollo de industrias de integración que requieren la equiparación inmediata de impuestos sobre sus materias primas y productos similares a los producidos, así como en vista de las necesidades fiscales de los distintos países.

Al considerarse los diferentes niveles de impuestos a la importación en los cinco países, se hizo observar que la mayor similitud entre dichos niveles se encuentra en el caso de los que afectan a las materias primas y a los bienes de capital mientras que los que afectan a los bienes de consumo ocupan una posición intermedia y los niveles que gravan a los combustibles son en extremo disímiles. Desde el punto de vista fiscal, por lo tanto, las repercusiones de una equiparación inmediata de los gravámenes sobre materias primas y bienes de capital serían relativamente pequeñas,

/Cuadro 15

Cuadro 15

Centroamérica: Diferencia entre ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación que se recaudarían con base en los niveles arancelarios vigentes y los que se recaudarían de procederse a la equiparación arancelaria gradual (1958-1967)
(Millones de dólares de 1956 y porcientos)

	Promedio anual 1958-1960		Promedio anual 1961-1963		Promedio anual 1964-1966		1967	
	Dls.	%	Dls.	%	Dls.	%	Dls.	%
Guatemala								
Supuesto I	1,6	4,5	4,3	11,2	7,4	17,4	9,8	21,5
Supuesto II	4,3	12,4	12,0	31,1	21,0	49,3	28,0	61,4
Supuesto III	-1,5	- 4,3	- 4,3	-11,0	-7,8	-18,2	-10,5	- 22,9
El Salvador								
Supuesto I	0,4	1,8	1,2	4,6	2,0	7,0	2,7	8,7
Supuesto II	2,0	8,4	5,5	20,8	9,6	33,0	12,8	41,0
Supuesto III	-1,3	- 5,6	- 3,7	-14,1	-6,6	-22,7	-8,8	-28,4
Honduras								
Supuesto I	0,5	3,8	1,4	9,1	2,4	13,8	3,0	16,7
Supuesto II	1,6	11,5	4,4	28,3	7,6	44,0	10,0	54,3
Supuesto III	-0,7	- 4,8	- 1,9	-12,6	-3,5	-20,0	- 4,7	-25,3
Nicaragua								
Supuesto I	-0,4	- 2,1	- 1,1	- 5,1	-2,1	- 8,5	- 2,8	-10,8
Supuesto II	0,7	3,4	1,9	8,6	3,3	13,5	4,3	16,5
Supuesto III	-1,5	- 7,7	- 4,5	-20,9	-8,1	-33,3	-10,1	-38,7
Costa Rica								
Supuesto I	-1,0	- 3,9	- 2,6	- 9,7	-4,5	-15,7	- 5,8	-19,3
Supuesto II	0,3	1,2	0,8	3,0	1,4	4,9	1,9	6,1
Supuesto III	-2,7	- 9,4	- 6,4	-23,7	-11,0	-30,0	-14,2	-47,3

Fuentes: Cuadro 12 del texto y VIII, IX y X del Anexo.

aún de adoptarse los niveles vigentes más bajos que son los que corresponden a El Salvador.

/Por otra parte,

Por otra parte, la equiparación inmediata de los gravámenes sobre materias primas y bienes de capital necesaria al tratarse de productos o equipo requeridos por industrias de integración, sería tanto más conveniente si se considera, como se hará más adelante, la posibilidad de una ampliación gradual del libre comercio centroamericano. En efecto, se podría afirmar que la equiparación gradual en el caso de las materias primas y los bienes de capital sería insuficiente --al menos en las primeras etapas de la equiparación-- para crear las condiciones equitativas para el establecimiento de industrias.

En el caso de los bienes de consumo, siendo la mayor parte de ellos importados de fuera de la región, la equiparación gradual no engendraría mayor desequilibrio. A este respecto cabe recordar que la equiparación gradual de bienes de consumo podría principiar por la equiparación inmediata de los derechos que graven a productos que sean objeto de libre comercio lo que pondría desde un principio a los productores de los diferentes países en igualdad de condiciones. Por otra parte, cabe señalar que tanto consideraciones de índole proteccionista como de política fiscal podrían llevar a la conclusión de que los impuestos uniformes sobre bienes de consumo deberán de ser relativamente altos --similares a los de Costa Rica y Nicaragua.

La fuerte discrepancia entre los impuestos sobre combustibles haría una equiparación inmediata dificultosa desde el punto de vista fiscal y la creación de condiciones equitativas de competencia en Centroamérica se vería parcialmente afectada por una equiparación gradual. En efecto la falta de uniformidad en un momento dado de los impuestos sobre los combustibles empleados en la industria podría dar ventajas de costos de producción

al país

al país que los importara con bajos derechos o libres de ellos. Sin embargo, cabe recordar que una gran parte de la importación centroamericana de combustibles --más del 45 por ciento-- lo es de gasolina y que los impuestos sobre la gasolina inciden fundamentalmente sobre los costos de transporte. Si bien los costos de transporte internos también podrían tener efectos sobre los costos de producción, en lo que atañe al transporte intercentroamericano los costos no serían muy disímiles puesto que los vehículos utilizados tendrían que cargar combustible en más de un país.

Con base en las observaciones anteriores, se ha hecho un cálculo de ingresos fiscales adicional a los antes hechos, en el cual se ha partido del supuesto de que se procedería a la equiparación inmediata de los derechos arancelarios sobre materias primas y bienes de capital con base en los impuestos vigentes más bajos y se efectuaría una equiparación gradual de los derechos sobre bienes de consumo y los combustibles con base en los impuestos vigentes más altos y el nivel promedio respectivamente.[11/]

En el cuado 16 se pueden observar las diferencias entre los ingresos que se percibirían dada la forma de equiparación combinada que se ha planteado y los que se obtendrían con base en los niveles arancelarios vigentes en cada país. Comparando dichas diferencias con las que figuran en los cuadros 14 y 15, se observará en primer lugar que el aumento en ingresos fiscales que obtendría Guatemala de 1958 a 1963 sería relativamente modesto y equivaldría aproximadamente al que obtendría mediante una equiparación gradual de todos los productos al nivel promedio. Posteriormente, sin embargo, Guatemala aumentaría fuertemente sus ingresos hasta que en 1967 serían de 7,6 por ciento más que si

11/ Los ingresos fiscales procedentes de impuestos a la importación correspondientes a los diferentes grupos de productos figuran en el cuadro XI del Anexo.

/la equiparación

la equiparación se realizase gradualmente para todos los productos y al nivel promedio.

En los casos de El Salvador y Honduras los ingresos serían también mayores --en 6,8 y 8,0 por ciento en 1967-- que los obtenidos si se hiciera una equiparación gradual general al nivel promedio. Sin embargo, durante los tres primeros años, Honduras vería sus ingresos menos aumentados.

En lo que atañe a Nicaragua y Costa Rica, las pérdidas fiscales que ocasionaría la forma de equiparación combinada serían mayores que las ocasionadas por la equiparación gradual al nivel promedio por lo que toca al período 1958-1963, pero enseguida tenderían a ser menores. Ello se puede apreciar al comparar el cuadro 16 con el 15.

e) Efectos de la eliminación de las exenciones de impuestos a la importación

Como se ha venido observando, excepción hecha de los casos en que la equiparación arancelaria se efectuara al nivel de impuestos más altos, Nicaragua y Costa Rica registrarían una baja en ingresos fiscales en comparación con las entradas que obtendrían aplicando sus propios aranceles. Dejando de lado por improbable la equiparación efectuada al nivel más bajo, resulta que al efectuarse una equiparación inmediata al nivel promedio, entre 1958 y 1967 Nicaragua perdería alrededor de un 10 por ciento de los ingresos que obtendría mediante su propio arancel y Costa Rica cerca de un 19 por ciento; de hacerse una equiparación gradual al mismo nivel promedio, la media anual de pérdida durante el período sería de alrededor de un 6 por ciento para Nicaragua y de alrededor de un 12 por ciento para

/Cuadro 16

Cuadro 16

Centroamérica: Diferencia entre ingresos fiscales que se recaudarían con base en los niveles arancelarios vigentes y los que se obtendrían al procederse a la equiparación combinada.
(Millones de dólares de 1956 y porcientos)

	Promedio anual 1958-1960		Promedio anual 1961-1963		Promedio anual 1964-1966		1967	
	Dls.	%	Dls.	%	Dls.	%	Dls.	%
Guatemala	1,5	4,4	5,4	14,0	9,9	23,2	13,3	29,0
El Salvador	0,8	3,3	2,2	8,2	3,7	12,7	4,8	15,5
Honduras	0,3	1,9	1,7	10,9	3,3	19,3	4,6	24,8
Nicaragua	- 2,5	-12,9	- 2,4	-10,5	- 2,1	- 8,7	- 2,0	- 7,6
Costa Rica	- 2,3	- 9,3	- 3,1	-11,6	- 4,0	- 14,0	- 4,7	-15,5

Fuentes: Cuadro 12 del texto y XI del Anexo.

Costa Rica; de efectuarse una equiparación gradual a niveles altos para bienes de consumo, gradual al nivel promedio para combustibles e inmediata a niveles bajos para las materias primas y los bienes de capital, el promedio anual de pérdidas nicaragüenses y costarricenses sería de alrededor de 10 por ciento de los ingresos que se percibirían mediante los aranceles nacionales.

En relación con las posibles pérdidas fiscales en que podrían incurrir Nicaragua y Costa Rica como resultado de una equiparación arancelaria centroamericana, cabe recordar que juntamente con Honduras dichos países otorgan exenciones del pago de derechos a un fuerte porcentaje de la importación total. Ahora bien, tales exenciones no sólo afectan el posible nivel de

/ingresos

ingresos fiscales de cada país sino que introducen un elemento de desigualdad al efectuarse la equiparación arancelaria puesto que aún realizada ésta, a exenciones desiguales corresponden gravámenes brutos desiguales y los países con mayores exenciones resultan con gravámenes brutos más bajos. Al iniciarse un proceso regional de industrialización al amparo de una equiparación de niveles arancelarios (ad valorem netos) pero dejando en libertad a cada país de conceder las exenciones que juzgara conveniente, el establecimiento de nuevas industrias podría verse favorecido en el país que otorgara más exenciones a la importación de bienes de capital, materias primas y combustibles. Por otra parte, en un país que otorgara un alto porcentaje de exenciones a la importación de artículos acabados, los productos de la industria regional vería parte de su mercado afectado desfavorablemente por productos similares importados libres de derechos.

A este respecto, es de recordar que el Proyecto de Régimen de Industrias de Integración no contempla solamente la equiparación de las franquicias otorgadas a las industrias de integración sino establece que los gobiernos de los Estados contratantes no otorgarán franquicias o rebajas aduaneras por debajo de los derechos arancelarios comunes a la importación de mercancías iguales o similares a las producidas por dichas industrias. Haciendo extensiva la lógica de semejantes disposiciones a una situación en que se amplía la equiparación arancelaria y el libre comercio más allá de lo tocante a las industrias de integración, se llega necesariamente a la conclusión de que la forma más perfecta de asegurar una equiparación efectiva de gravámenes a la importación sería uniformando las disposiciones relativas a la concesión de exenciones. Por otra parte, si se

/redujeran

redujeran las exenciones que se conceden actualmente, ello podría no sólo aumentar los ingresos fiscales de cada país, sino que los niveles arancelarios adoptados podrían ser relativamente bajos en lo que atañe a materias primas, combustibles y bienes de capital. A este respecto se puede señalar que si quedaran eliminadas las exenciones, aún las pérdidas fiscales resultantes de una equiparación inmediata y conjunta al nivel más bajo de los impuestos sobre materias primas y bienes de capital quedarían más que compensadas en El Salvador, Honduras y Costa Rica y sólo quedarían pérdidas fiscales sin compensar relativamente bajas en Guatemala y Nicaragua. Esto se puede comprobar en el cuadro 17, en donde se muestran las diferencias entre los promedios de ingresos en 1958-1967 por concepto de impuestos a la importación de bienes de capital con base en los niveles arancelarios vigentes y con base en los niveles uniformes más bajos, tanto al procederse a la equiparación inmediata manteniendo la actual proporción de exenciones, como al quedar eliminadas estas últimas.

A fin de analizar cual podría ser la importancia de la eliminación de exenciones de los derechos a la importación como factor compensatorio de posibles declinaciones en ingresos debidas a la equiparación arancelaria, se ha considerado con fines ilustrativos, el caso extremo de cuales serían los ingresos fiscales con eliminación de exenciones al adoptarse una de las formas de equiparación que se ha juzgado más posible, es decir, inmediata al nivel más bajo para materias primas y bienes de capital, gradual al nivel promedio para combustibles y gradual al nivel más alto para los bienes de consumo. A pesar de que en realidad aún en este caso extremo algunas franquicias tendrían que subsistir, sería demasiado aventurado fijar el monto que podrían representar

/Cuadro 17

Cuadro 17

Centroamérica: Diferencia en ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación de materias primas y bienes de capital al procederse a la equiparación inmediata de tales impuestos al nivel más bajo

(Millones de dólares de 1956 y porcientos)

	Promedio 1958-1967			
	Diferencia manteniendo las exenciones		Diferencia eliminando las exenciones	
	Dls.	%	Dls.	%
Guatemala				
Materias primas	-0,4	-3,2	-0,3	-2,4
Bienes de capital	-0,5	-4,0	-0,4	-3,2
El Salvador				
Materias primas	-	-	0,3	3,7
Bienes de capital	-	-	0,9	11,1
Honduras				
Materias primas	-0,7	-13,2	0,8	15,1
Bienes de capital	-0,0	- 0,7	0,1	1,9
Nicaragua				
Materias primas	-1,6	-17,0	-0,8	- 8,5
Bienes de capital	-1,9	-20,2	-1,1	-11,7
Costa Rica				
Materias primas	-0,7	- 8,1	0,3	3,5
Bienes de capital	-1,6	-18,6	-0,2	-2,3

Fuentes: Cuadro 12 del texto y VII y XII del Anexo.

en cada país, por lo que se ha preferido partir del supuesto máximo de que todas ellas quedarían eliminadas. 12/

12/ Los ingresos fiscales que se obtendrían dado este supuesto serían los que figuran en el cuadro XII del Anexo.

/Como se

Como se puede apreciar en el cuadro 18 la eliminación de exenciones tendría por resultado no solamente compensar en términos de ingreso fiscal las posibles pérdidas debidas a la equiparación en que incurrirían Nicaragua y Costa Rica, sino elevar los ingresos de cada país por sobre los que obtendrían, al aplicar su propio arancel y mantener el nivel actual de exenciones.

Desde el momento que la eliminación de exenciones a los derechos a la importación aumentaría los ingresos fiscales centroamericanos por sobre las posibles pérdidas que causaría la equiparación arancelaria, es posible deducir que aún sin que quedaran eliminadas todas las exenciones que se conceden actualmente, dichas pérdidas podrían ser compensadas mediante una eliminación parcial de las exenciones. Como el objeto principal de las exenciones es generalmente otorgar facilidades al establecimiento de industrias nuevas, las que se concedan con tales fines podrían fácilmente mantenerse. Desde luego la forma de otorgarlas más adecuada para fines de fomento y del programa de integración económica centroamericana sería una forma coordinada y uniforme. Alternativamente, sería posible considerar la equiparación de los niveles arancelarios que graven a las materias primas, los combustibles y los bienes de capital aún por debajo de los niveles que se han considerado como los de adopción más posible, con lo cual se daría a la industria muchas de las facilidades que actualmente se otorgan a través de exenciones.

En conclusión, se puede afirmar que la equiparación de los derechos arancelarios de los países centroamericanos reduciría considerablemente los ingresos fiscales sólo en el caso de que se adoptaran como niveles uniformes los más bajos que actualmente rigen para cada grupo de productos. La adopción de los niveles vigentes más altos, por otra parte, resultaría en ingresos mayores

/Cuadro 18

Cuadro 18

Centroamérica: Diferencia entre ingresos fiscales obtenidos mediante los niveles arancelarios y las exenciones vigentes y los obtenidos al procederse a la equiparación arancelaria combinada y la eliminación de exenciones. (1958-1967)

(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960		Promedio anual 1961-1963		Promedio anual 1964-1966		1967	
	Dls.	%	Dls.	%	Dls.	%	Dls.	%
Guatemala	1,8	5,0	5,7	14,7	10,2	23,9	13,6	29,8
El Salvador	5,2	21,6	7,0	26,6	9,0	30,9	10,5	33,8
Honduras	4,3	30,5	6,4	40,5	8,7	50,3	10,3	56,2
Nicaragua	1,3	6,7	2,1	9,6	2,9	11,9	3,5	13,3
Costa Rica	6,4	25,6	6,0	22,2	5,4	18,8	5,0	16,6

Fuentes: Cuadro 12 del texto y XII del Anexo.

que los percibidos por cada país a través de un arancel nacional pero podría tener efectos desfavorables para el desarrollo económico del país en cuanto se refiere a los impuestos sobre materias primas, combustibles y lubricantes y podría asimismo elevar el costo de la vida. La equiparación efectuada a niveles promedio, de realizarse en forma inmediata, implicaría mayores ingresos fiscales para Guatemala, El Salvador y Honduras pero Nicaragua y Costa Rica sufrirían cierta baja en sus entradas fiscales en comparación con las que percibirían a través de sus aranceles nacionales. Sin embargo, las alzas o bajas aludidas se atenuarían marcadamente al realizarse la equiparación en forma gradual. Sucedería

/lo mismo

lo mismo si a fin de crear lo más inmediatamente posible condiciones favorables a la integración del desarrollo económico centroamericano se procediera a la equiparación inmediata a niveles bajos de impuestos sobre materias primas y bienes de capital, efectuándose a la vez una equiparación gradual de los derechos sobre bienes de consumo y combustibles a niveles altos y promedios respectivamente. Por otra parte, en el caso de Nicaragua y Costa Rica, aún con un supuesto pesimista sobre el crecimiento de las importaciones, ese crecimiento sería suficiente para que los ingresos provenientes de los derechos de importación fueran iguales o superaran a los de 1956/57 en términos reales. A este respecto se debe hacer hincapié en que las diferencias en ingresos fiscales que han sido consideradas en este capítulo constituyen diferencias relativas entre los ingresos que se podrían obtener en el futuro con equiparación arancelaria o sin ella. En relación con los ingresos obtenidos en la actualidad, la equiparación no redundaría en pérdidas para ningun país al menos que se llevara a cabo a un nivel muy bajo. Fundamentalmente, por lo tanto, las formas de equiparación arancelaria mencionadas u otras similares no encontrarían un obstáculo serio en una repercusión desfavorable para los ingresos fiscales de los países centroamericanos.

Finalmente, se debe destacar que una eliminación parcial de las exenciones de derechos de importación en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica aumentaría considerablemente los ingresos fiscales y haría posible, en el caso de los dos últimos países, que las menores entradas fiscales que resultaran de la equiparación fueran compensadas.

CAPITULO III

Posibles repercusiones fiscales del libre comercio intercentroamericano

Las repercusiones fiscales que implicaría para cada país de Centroamérica un libre comercio irrestricto dentro de la región dependen de la importancia de las pérdidas de ingresos derivadas directamente de la eliminación de impuestos sobre el intercambio gravado existente y de la substitución de importaciones gravadas procedentes del resto del mundo por productos centroamericanos favorecidos por la creación del mercado común. El primer factor depende primordialmente del monto del comercio intercentroamericano actualmente sujeto al pago de derechos y de las perspectivas de intercambio futuro de los productos que lo componen. Por lo que toca a la substitución de importaciones, su mayor o menor importancia dependerá de las posibilidades de un nuevo tipo de intercambio intercentroamericano, ya sea que se trate del comercio de productos actualmente manufacturados en la región que no se comercian debido a la existencia de barreras aduanales, o bien del comercio de productos que se manufacturarían en Centroamérica de disponerse de todo el Istmo como mercado. Esto último supone la producción de nuevos artículos y la diversificación de la producción a través de la especialización de las industrias existentes.

1. El comercio intercentroamericano y las posibles pérdidas fiscales derivadas directamente de la eliminación de impuestos al comercio intercentroamericano

a) Evolución y perspectivas del comercio intercentroamericano actual

El intercambio entre los países centroamericanos representa un porcentaje reducido del total del comercio exterior de la región. Además, a pesar de la creciente demanda de importaciones de la región, en los últimos

/diez años

diez años el comercio intercentroamericano apenas ha logrado mantener su participación relativa dentro del total. Considerando el conjunto de Centroamérica ésta desciende de 3,8 por ciento en 1946-50 a 3,3 por ciento en 1951-56. Es más, si no se toman en cuenta las importaciones de El Salvador --único país en que ha aumentado la participación relativa de las importaciones procedentes de Centroamérica-- se aprecia una baja de 3,4 por ciento en 1946-50 a 1,8 en 1951-56 (véase el cuadro 19).

El valor del comercio intercentroamericano creció de un promedio anual de 7,6 millones de dólares en 1946-50 a uno de 14,4 millones en 1951-56 y se alteró fundamentalmente la importancia relativa de los diversos países en el total del intercambio regional.[13/] El Salvador aumentó su participación de 28 por ciento en 1946-50 a 56 por ciento en 1951-56; Honduras, que en el primer período mantenía igual participación que El Salvador, disminuyó ésta a 18 por ciento; en Guatemala se redujo de 24 a 10 por ciento; Nicaragua la aumentó de 8 a 10 por ciento, y la de Costa Rica disminuyó de 13 a 5 por ciento (véase el cuadro 20).

El comercio intercentroamericano consiste en un 66 por ciento de bienes de consumo no duraderos, 19 por ciento de materias primas, 13 por ciento de bienes de capital (en su casi totalidad materiales para construcción) y 2,5 por ciento de bienes de consumo duraderos. El Salvador absorbe alrededor del 60 por ciento de las importaciones de bienes de consumo no duraderos y de materias primas, cerca del 50 por ciento del total de bienes de capital y menos de la cuarta parte de las de bienes de consumo duraderos.

13/ La importación proveniente de Centroamérica de cada país para el período 1946-1956 figura en los cuadros XIII (a, b, c, d, e, y f) del Anexo.

/ Cuadro 19

Cuadro 19

Centroamérica: Relación entre las importaciones totales y las procedentes de Centroamérica de 1946 a 1956, por países

(Millones de dólares cif)

Países importadores	Promedio 1946-1950			Promedio 1951-1956		
	Importación total (a)	Importación procedente desde Centroamérica (b)	Por ciento b/a	Importación total (a)	Importación procedente desde Centroamérica (b)	Por ciento b/a
Guatemala	60,2	1,8	3,0	112,9	1,5	1,3
El Salvador	37,2	2,1	5,6	97,5	8,1	8,3
Honduras	33,6	2,1	6,3	70,3	2,6	3,7
Nicaragua	24,0	0,6	2,5	66,7	1,5	2,2
Costa Rica	42,6	1,0	2,3	91,2	0,7	0,8
Total Centroamérica	197,6	7,6	3,8	438,6	14,4	3,3
Total (excepto El Salvador)	160,4	5,5	3,4	341,1	6,3	1,8

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales

Honduras, por su parte, importa cerca de la mitad de los bienes de consumo duraderos y Nicaragua el 28 por ciento, en ambos casos en su casi totalidad de origen salvadoreño.

En cuanto a la composición de las importaciones de cada país se observan diferencias significativas. Alrededor del 70 por ciento de las importaciones salvadoreñas, guatemaltecas y hondureñas está constituído por bienes de consumo no duraderos, mientras que en Nicaragua representan el 53 por ciento

/Cuadro 20

Cuadro 20

Centroamérica: Participación en el total de las importaciones intercentroamericanas, por países

Países importadores	Promedio 1946-50		Promedio 1951-56	
	Importación (millones de dólares)	Participación relativa en el intercambio (por cientos)	Importación (millones de dólares)	Participación relativa en el intercambio (por cientos)
Guatemala	1,8	23,7	1,5	10,4
El Salvador	2,1	27,6	8,1	56,3
Honduras	2,1	27,6	2,6	18,0
Nicaragua	0,6	7,9	1,5	10,4
Costa Rica	1,0	13,2	0,7	4,9
Total Centroamérica	7,6	100,0	14,4	100,0

Fuente: CEPAL, con base en estadísticas oficiales

y en Costa Rica apenas el 32 por ciento. La importación de materias primas es de particular importancia en Costa Rica, 36,3 por ciento; la de bienes de capital representa el 30 por ciento del total en Costa Rica y fluctúa entre 20 y 9 por ciento en los demás países. Por su parte, la importación de bienes de consumo duraderos es de cierta importancia únicamente en Honduras y Nicaragua, 7 y 6 por ciento respectivamente. 14/

14/ En los cuadros XIV y XV del Anexo se ofrece información detallada sobre la estructura de las importaciones de cada país provenientes de Centroamérica.

/Tomando el

Tomando el comercio intercentroamericano en su conjunto, las importaciones sujetas al pago de derechos representan alrededor de una cuarta parte del total. El resto de las importaciones está amparado por tratados de libre comercio cuyo efecto sobre el intercambio regional se considerará más adelante. Por el momento baste decir que la tasa de crecimiento del libre comercio en 1952-1956 fue de 7,9 por ciento mientras que la del resto del intercambio intercentroamericano fue de 4,5 por ciento.

Dada la poca cuantía del comercio total, no es de esperarse que bajo las condiciones existentes el comercio actualmente gravado llegará a ser de consideración en el futuro. Aún atribuyendo a todas las importaciones gravadas la tendencia de crecimiento del total de las importaciones observada de 1946 a 1956, al proyectar las importaciones gravadas éstas representarían en 1967 un máximo de 2,1 millones de dólares para Guatemala y un mínimo de 491 mil dólares para Honduras.[15/] Lo anterior se puede observar en el cuadro 21, en el que aparece la importación gravada de cada país, por grupo de productos de 1958 a 1967. Dicha importación se ha obtenido deduciendo del total del comercio intercentroamericano correspondiente a cada país y a cada grupo de productos los porcentajes aproximados que representara el libre comercio entre 1952 y 1956, ajustados por las tendencias más recientes de dicho comercio. Del total de las importaciones provenientes de Centroamérica, el libre comercio representa promedios del 90 por ciento en el caso de El Salvador, del 76 por ciento para Honduras, del 60 por ciento para Nicaragua y del 40 por ciento para Guatemala y Costa Rica.[16/]

15/ Las tasas de crecimiento anual empleadas son las siguientes: Guatemala, 7,0 por ciento; El Salvador 7,7 por ciento; Honduras, Nicaragua y El Salvador, 1 por ciento.

16/ El cuadro 21 se basa en los cuadros XVI a, b, c, d y e del Anexo, en los que figuran para cada país, las probables importaciones provenientes de Centroamérica, tanto gravadas como libres, proyectadas, por grupos de productos con base en las tasas de crecimiento del comercio total en 1946-1956.

/Cuadro 21

Cuadro 21

Centroamérica: Proyección de las importaciones gravadas procedentes de la región de 1958 a 1967, por grupos de productos

(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
Guatemala:				
Bienes de consumo no duraderos	732	914	1.145	1.324
Bienes de consumo duraderos	12	14	18	21
Materias primas	352	441	550	638
Bienes de capital	92	115	144	166
Total	1.188	1.484	1.857	2.149
El Salvador:				
Bienes de consumo no duraderos	656	803	984	1.127
Bienes de consumo duraderos	45	55	67	77
Materias primas	297	364	445	510
Bienes de capital	31	38	47	54
Total	1.029	1.260	1.544	1.768
Honduras:				
Bienes de consumo no duraderos	275	282	291	298
Bienes de consumo duraderos	55	57	59	60
Materias primas	15	16	16	16
Bienes de capital	107	110	114	117
Total	452	465	480	491
Nicaragua:				
Bienes de consumo no duraderos	64	65	68	70
Bienes de consumo duraderos	69	71	73	74
Materias primas	236	244	251	256
Bienes de capital	182	188	193	197
Total	551	568	585	597
Costa Rica:				
Bienes de consumo no duraderos	182	187	194	197
Bienes de consumo duraderos	6	6	6	7
Materias primas	264	272	281	286
Bienes de capital	121	124	128	131
Total	573	589	609	621

Fuente: Cuadros XVI a, b, c, d y e del Anexo

/b) Pérdidas

b) Pérdidas fiscales atribuíbles directamente a la eliminación de impuestos a la importación actualmente gravada

La escasa importancia del comercio intercentroamericano sujeto al pago de impuestos de importación implica que los ingresos fiscales que actualmente perciben los gobiernos por concepto de esos impuestos son de poca importancia. En 1958-1960 los ingresos fiscales obtenidos por ese concepto fluctuarían probablemente entre 290 mil dólares en El Salvador y 140 mil dólares en Honduras, sumas estas que constituirían el máximo y el mínimo de pérdidas fiscales en que se incurriría al otorgarse el libre comercio irrestricto en forma inmediata. Cabe señalar que el por ciento que los ingresos procedentes de impuestos al comercio intercentroamericano representa respecto del rendimiento total de los impuestos a la importación varía entre 1,21 por ciento en El Salvador y el 0,64 por ciento en Costa Rica (véase el cuadro 22).

Cuadro 22

Centroamérica: Ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación en 1958-1960, con base en los impuestos a la importación vigente

(Millones de dólares)

	Importación total (a)	Importación procedente */ desde Centroamérica (b)	Por ciento (b/a)
Guatemala	34,71	0,26	0,75
El Salvador	23,89	0,29	1,21
Honduras	14,22	0,14	0,98
Nicaragua	19,63	0,15	0,76
Costa Rica	25,00	0,16	0,64
Total Centroamérica	117,45	1,00	0,85

Fuente: Cuadros 12 del texto y XVII a, b, c, d y e del Anexo

*/ Los ingresos percibidos por concepto de los impuestos que gravan a las importaciones procedentes desde Centroamérica se han calculado en la forma siguiente: al total de las importaciones por grupo de productos de cada país se ha restado el valor correspondiente a las importaciones efectuadas bajo libre comercio, determinando así el intercambio gravado. A dicho intercambio se le han aplicado los equivalentes ad valorem netos de cada grupo de productos a que se hace referencia en el cuadro 11 del capítulo II.

/Si en vez

Si en vez de suponer el otorgamiento inmediato del libre comercio irrestricto se supone un sistema de rebajas graduales de impuestos --10 por ciento anual en un período de diez años-- partiendo de la proyección de las importaciones gravadas que figuran en el cuadro 21 se pueden deducir las pérdidas fiscales anuales en que incurriría cada país por concepto de la eliminación de impuestos. Dichas pérdidas desde luego serán la diferencia entre los ingresos que se obtendrían con base en los aranceles vigentes y los que se obtendrían al aplicarse las rebajas graduales.

Como se podrá observar en el cuadro 23, aún dadas las tasas de crecimiento adoptadas, que, como se explicara, son relativamente altas, las pérdidas aludidas no serían considerables. El Salvador, que sería el país que más perdería en caso de otorgarse libre comercio inmediato --un promedio anual de 295 mil dólares en 1958-60-- perdería solamente un promedio de 59 mil dólares en el mismo período al adoptarse las rebajas graduales. Desde luego, el monto de la pérdida aumenta a medida que se hagan mayores rebajas de arancel, pero comparada con el otorgamiento inmediato del libre comercio el sistema de rebajas graduales tendría siempre un impacto menor sobre los ingresos fiscales. 17/

2. Posibles pérdidas fiscales ocasionadas por la sustitución de importaciones

Al tratarse en el capítulo II de las repercusiones fiscales que entrañaría la nivelación de los impuestos a la importación, no se hizo referencia a la sustitución de importaciones que podría implicar la creación de un mercado común en el período 1958-1967. Es cierto que implícita en las tendencias hacia cambios de estructura que se han supuesto al proyectar

17/ Los ingresos por grupos de productos que se obtendrían con base en los impuestos vigentes y al efectuarse rebajas graduales, así como las diferencias en ingresos por grupos de productos, figuran en los cuadros XVII a, b, c, d y e del Anexo.

/Cuadro 23

Cuadro 23

Centroamérica: Pérdidas fiscales directamente derivadas de la eliminación gradual de impuestos al comercio intrarregional

(En miles de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala	51,3	159,9	320,2	463,3
El Salvador	59,0	180,5	354,0	506,6
Honduras	27,0	73,0	122,0	156,0
Nicaragua	29,7	75,9	125,0	159,7
Costa Rica	32,7	83,9	138,7	176,7

Fuentes: Cuadros XVII a, b, c, d y e del Anexo

las importaciones totales existe cierta sustitución de importaciones, pero como las tendencias adoptadas son las que prevalecieron en 1950-1956, la sustitución mencionada sería únicamente la que corresponde al desarrollo de las economías nacionales y no a un desarrollo centroamericano integrado.

Aunque es difícil predecir en términos cuantitativos cuál podría ser la importancia de la sustitución de importaciones al crearse un mercado común, sí es posible analizar en términos generales cuáles podrían ser los factores que la determinarían. En primer lugar, es probable que se efectuaría cierta sustitución inmediata de productos importados de fuera de la región al hacer su aparición en el mercado de cada país productos centroamericanos que no podían competir con los de fuera de la región mientras existían barreras aduanales. Este sería el caso, por ejemplo, en lo que toca a la industria textil

/y otras

y otras cuya capacidad actual es mayor que su producción. Debido al escaso desarrollo industrial de Centroamérica, sin embargo, es difícil que después de la sustitución inicial se note una sustitución creciente. La posibilidad de una sustitución de importaciones de mayor envergadura dependería del establecimiento de nuevas industrias. A continuación, por lo tanto, se analizará por separado cuál podría ser el impacto sobre los ingresos fiscales de una sustitución inmediata de importaciones y cuál sería el efecto que tendría sobre los mismos ingresos una sustitución inducida por el establecimiento de algunas industrias regionales.

a) Posibilidades y consecuencias fiscales de la sustitución inmediata de importaciones

Por lo que toca a la sustitución inmediata de importaciones que podría originar el libre comercio, es interesante analizar el efecto que han tenido en el comercio intercentroamericano los tratados bilaterales de libre comercio. Es cierto que no todas las importaciones inducidas por dichos tratados han suplantado importaciones de fuera de la región, pero ello puede haber sido el caso en ciertas ocasiones. Es significativo, por ejemplo, que mientras la participación relativa de las importaciones de bienes de consumo no duraderos en el total de importaciones de Guatemala y El Salvador experimentó una baja de 1950 a 1956, los bienes de consumo no duraderos que ambos países importan de Centroamérica han tendido a crecer tanto en términos relativos como absolutos y una fuerte proporción de ese intercambio ha tenido lugar al amparo del libre comercio.

En relación con lo anterior, se debe recordar que la política comercial de los países centroamericanos ha tendido en los últimos años a

/fomentar el

fomentar el comercio intrarregional mediante la celebración de tratados bilaterales de libre comercio e integración económica.[18] Ya desde 1918 El Salvador y Honduras habían suscrito un tratado creando una zona de libre comercio completa y de 1952 a 1954 El Salvador concertó tratados bilaterales con lista anexa de productos con Nicaragua, Guatemala, y Costa Rica, estableciendo así una completa red de convenios bilaterales con los demás países de la región. Por su parte, en 1957 Guatemala concertó tratados de libre comercio con lista anexa de productos con Honduras y Costa Rica.

Para apreciar la importancia del libre comercio como impulsor del comercio intrarregional se puede señalar que de 1946 a 1951 las importaciones de Honduras y El Salvador —únicos países entre los que existía un tratado de libre comercio en ese período— absorbieron el 60 por ciento del total de las importaciones intercentroamericanas. Además el comercio intrarregional creció considerablemente a partir de 1952, fecha que coincide con la aplicación de los tratados El Salvador-Nicaragua y El Salvador-Guatemala.[19] Como se indicara anteriormente, la tasa de crecimiento de libre comercio en 1952-56 fue de 7,9 por ciento y la del resto del intercambio intercentroamericano de 4,5 por ciento.

Como resultado del tratado de libre comercio El Salvador-Guatemala, las importaciones salvadoreñas procedentes de Guatemala aumentaron de un promedio anual de 260 mil dólares en 1946-51 a uno de 1,5 millones en 1952-56,

18/ Para mayor información sobre este respecto consúltese Política Comercial y Libre Comercio en Centroamérica, (Doc. E/CN.12/CCE/11), 20 de octubre de 1954.

19/ Las importaciones al amparo de los tratados bilaterales de libre comercio de 1952 a 1956, por países, figuran en el cuadro XVIII del Anexo.

/representando el

representando el libre comercio el 68 por ciento del total. Por su parte, las importaciones guatemaltecas procedentes de El Salvador crecieron de 430 mil dólares a 600 mil y el libre comercio absorbió el 67 por ciento del total. El tratado El Salvador-Nicaragua, que entró a operar también en 1952, influyó principalmente en un fuerte crecimiento de las importaciones nicaragüenses, de un promedio anual de 9 mil dólares en 1946-51 a uno de 1,0 millones en 1952-56; las importaciones salvadoreñas crecieron en 40 mil dólares. Del total de las importaciones el libre comercio representó 80 y 70 por ciento respectivamente. Por lo que respecta al tratado entre El Salvador y Costa Rica celebrado en 1954, ha originado un intercambio bastante inferior al apuntado en los casos analizados anteriormente. El aumento en las importaciones salvadoreñas fue de un promedio anual de 40 mil dólares en 1946-53 a uno de 400 mil en 1954-56 y el crecimiento de las importaciones costarricenses fue de 150 mil dólares a 320 mil. Del total, el libre comercio representó 68 y 74 por ciento respectivamente.

Las consideraciones anteriores permiten concluir que los tratados bilaterlaes de libre comercio han ejercido una influencia decisiva sobre el crecimiento en el valor del intercambio entre las partes contratantes. En muchos casos, sin embargo, después de un crecimiento rápido inicial, el intercambio bilateral ha tendido a estabilizarse al nivel alcanzado. El comercio intercentroamericano crece de un promedio anual de 8,0 millones de dólares en 1946-51 a uno de 12,2 millones en 1952-56; pero después del crecimiento inicial registrado en 1952 y 1953, tiende a estabilizarse alrededor de 13,0 millones. Esto se puede haber debido a que las listas de los

/tratados

tratados, que comprenden un número relativamente reducido de artículos, no han sido siempre objeto de ampliación progresiva. Además, los tratados establecen la posibilidad de que para algunos productos, generalmente los de mayor importancia, las partes contratantes puedan establecer controles cuantitativos.

Es probable que fuera de los factores mencionados, el estancamiento que se observa en el comercio inducido por los tratados bilaterales sea también el fruto de la poca complementaridad que existe de inmediato entre las economías centroamericanas. A este respecto, es posible que de otorgarse un libre comercio completo, la sustitución de importaciones extra-centroamericanas por productos regionales siguiera la misma tendencia que el libre comercio antes aludido, es decir, se manifestaría inicialmente con cierta importancia, pero enseguida se estabilizaría. Aún suponiendo que esto último no sucediera, no es de esperarse que las pérdidas fiscales ocasionadas por la sustitución inmediata fueran excesivas.

Con el objeto de confirmar lo anterior, se ha hecho un cálculo en forma muy gruesa partiendo del hecho de que el otorgamiento del libre comercio induce un crecimiento acelerado de las importaciones. El cálculo aludido supone el otorgamiento inmediato del libre comercio para las importaciones actualmente gravadas. Ello, desde luego, no afectaría al crecimiento de las importaciones que son ya objeto de libre comercio, pero en cuanto a las importaciones gravadas se hace el supuesto de que, en el caso de cada país, crecerían al doble de las tasas correspondientes al total de las importaciones en 1946-1956. Se supondrá asimismo que el crecimiento adicional que tendría lugar representa para cada país una sustitución de importaciones y que por lo

/tanto

tanto un país determinado dejaría de percibir un monto de ingresos fiscales que se puede calcular multiplicando el monto del crecimiento adicional de las importaciones por grupos de productos por los ad valorem netos promedios que representan el nivel arancelario vigente en el país en cuestión. Los resultados de la hipótesis que se hace aparecen en el cuadro 24.

Como se puede observar, de acuerdo con lo supuesto las pérdidas fiscales por sustitución inmediata en 1958-1960 variarían entre 295 mil dólares para El Salvador y 142 mil para Honduras, y en 1967 se llegaría a cifras extremas de 507 y 156 mil. Sin embargo, se debe destacar que la hipótesis arbitraria que se ha hecho se refiere a la sustitución que podría ocurrir al otorgarse el libre comercio inmediato. Si el libre comercio se ampliara sólo gradual y progresivamente, se podría siempre observar cierta sustitución de importaciones pero a un ritmo mucho más lento y a un nivel más bajo que los supuestos.

Cuadro 24

Centroamérica: Posibles pérdidas fiscales ocasionadas por la sustitución de importaciones inducida por el libre comercio inmediato del intercambio gravado (1958-1967)

(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
Guatemala	256	320	400	463
El Salvador	295	361	443	507
Honduras	142	147	152	156
Nicaragua	148	152	156	160
Costa Rica	163	168	174	177

Fuente: Cuadros XVII a, b, c, d y e del Anexo

/b) Posibilidades

b) Posibilidades de sustitución de importaciones por productos de industrias de integración y su efecto sobre los ingresos fiscales

i) Posibilidades de sustitución

El programa de integración económica centroamericana persigue como uno de sus objetivos fundamentales la creación de industrias regionales cuyos productos podrían reemplazar parcial o totalmente a los artículos similares que actualmente se importan de fuera de la región.

Entre las posibles industrias de integración cuyo establecimiento se ha considerado en este estudio figuran la de papel, la de llantas, la de fertilizantes, la de insecticidas, la de pinturas y barnices y la de envases de vidrio. Sin que esta lista sea en ninguna forma limitativa, y sin que prejuzgue en forma alguna lo concerniente a qué industrias podrían merecer prioridad, se supondrá con fines ejemplificativos que las seis industrias mencionadas quedarían establecidas en Centroamérica entre 1958 y 1967, y se tratará de evaluar cuál podría ser la sustitución de importaciones que inducirían y su efecto sobre los ingresos fiscales de cada país.

Para determinar cual puede ser la sustitución de importaciones por productos de industrias de integración en el período 1958-1967, se ha partido de los estudios previos que se han realizado sobre la posibilidad de establecer esas industrias, la fecha en que podrían comenzar a operar y su probable capacidad productiva.[20/]

Por lo que respecta a la estimación del consumo futuro de los distintos productos en cada país, en general se ha determinado extrapolando las tasas anuales de crecimiento del volumen importado en el período de 1946/47 a 1956. Este procedimiento, desde luego, adolece del defecto que no toma en

20/ Ver: Naciones Unidas, La Integración Económica de Centroamérica. N° de venta: 1956 II.G.4 pp. 32-60

/cuenta la

cuenta la situación en que se desarrollen en el futuro las economías centroamericanas, en particular, el comportamiento de la capacidad para importar que puede no permitir volúmenes crecientes de importaciones al mismo ritmo que en el pasado. A este respecto se debe destacar que si como es posible, la capacidad para importar futura tiende a limitar las importaciones de uno de los productos considerados con respecto al período anterior, las estimaciones que se harán de los ingresos fiscales que cada país percibiría al no haber ninguna sustitución de importaciones pueden considerarse como el máximo probable, y las pérdidas fiscales inducidas por la sustitución que se calculan mas adelante podrían estar por consiguiente sobreestimadas.

Otra de las dificultades con que tropieza una estimación de la sustitución de importaciones por productos de industrias de integración es que excepción hecha de la industria papelera, que según los estudios técnicos realizados abastecerá el total de la demanda global, aún no se ha decidido de común acuerdo la localización de dichas industrias. Esto significa que allí donde la sustitución sea gradual debido a que la capacidad productiva inicial de la planta que se establezca sea suficiente para abastecer el total de la demanda del país en que se localize pero únicamente abastezca ciertos porcentajes del consumo de los otros países, se tiene que recurrir al procedimiento un tanto arbitrario de suponer que el porcentaje de sustitución posible, dada la capacidad de la planta que se instale, será idéntico para los cinco países centroamericanos.

/De acuerdo con

De acuerdo con los estudios preliminares mencionados, la industria papelera centroamericana podría comenzar a producir alrededor de 1964 y los tipos de papel que manufacturaría reemplazarían a la totalidad de las importaciones de productos similares; la industria de llantas sustituiría el 50 por ciento de las importaciones a partir de 1958-1960; una planta productora de fertilizantes estaría quizá en la posibilidad de sustituir el 80 por ciento de las importaciones a partir de 1964; la industria regional de insecticidas podría abastecer el 50 por ciento del consumo centroamericano a partir del mismo período; la industria regional de pinturas y barnices satisfaría una tercera parte del consumo principiando en 1958-1960; y, finalmente, una industria de envases de vidrio podría abastecer el 80 por ciento de la demanda regional a partir de 1958-1960.

Para determinar el probable consumo de los productos mencionados, así como la posible sustitución de importaciones en términos absolutos en los períodos en que las industrias centroamericanas iniciarían su producción, se han proyectado las importaciones que tendrían lugar, sin sustitución alguna, en los períodos aludidos.[21] A precios de 1956, en 1967 las importaciones sin sustitución de los productos analizados representarían totales de 21,3 millones de dólares para Guatemala, 28,7 millones para El Salvador, 15,1 millones para Honduras, 17,1 millones para Nicaragua, y 28,2 millones para Costa Rica. Si la sustitución de importaciones se llevara a cabo en la forma antes citada el total de importaciones sustituidas en 1967, siempre a precios de

21/ Las proyecciones correspondientes a cada uno de los productos analizados, así como las tasas empleadas para proyectarlas figuran en los cuadros XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV y XXV del Anexo.

/1956,

1956, representarían 14,7 millones de dólares en Guatemala, 20,6 millones en El Salvador, 9,5 millones en Honduras, 10,2 millones en Nicaragua, y 19,7 millones en Costa Rica.

ii) Repercusiones fiscales de la creación de industrias de integración

Cabe recordar que la creación de industrias de integración implica el libre comercio intrarregional inmediato de los productos manufacturados por ellas y la equiparación de los impuestos a la importación de productos del exterior que entren en competencia con los de la industria regional. Por lo tanto, las repercusiones fiscales que entrañaría para cada país la instalación de industrias de integración se origina no solo en la sustitución de importaciones gravadas por producción centroamericana objeto de libre comercio, sino también por la equiparación arancelaria hacia el exterior.

En el presente estudio, el efecto fiscal de la sustitución de importaciones por productos de industrias de integración se analizará calculando cuales serían los ingresos que —con base en los niveles arancelarios vigentes— cada país dejaría de percibir al interrumpirse un monto determinado de las importaciones gravadas de un producto. Sin embargo, para la determinación de la importación gravada no se dispone de información acerca de las exenciones de impuestos de que gozan actualmente en los diferentes países las importaciones de los productos de las industrias de integración que se considera en este estudio. Dado que se conocen en cada país los porcientos que las exenciones representan respecto del total de la importación por grupos de productos, se han utilizado los mismos porcentajes

/para determinar

para determinar las importaciones gravadas de los productos aquí analizados de acuerdo con el grupo en que se clasifiquen. Dicho cálculo está sujeto a cierto margen de error, ya que los porcentajes de exenciones de los distintos grupos de productos reflejan el promedio que se otorga al conjunto de los productos y no el de ninguno en particular. Sin embargo, por no disponer de información adecuada y a fin de indicar aproximadamente el orden de magnitud de las repercusiones fiscales en que incurría cada país, se ha recurrido al método mencionado.

Por lo que toca al efecto que implicaría la equiparación de los impuestos a la importación que graven a los productos de una industria de integración, estará determinada por el nivel de los impuestos que afecten a la importación no sustituída. La diferencia por equiparación será la que exista entre los ingresos obtenidos con base en los niveles arancelarios vigentes y los ingresos que se percibirían de adoptarse un nivel promedio como derecho uniforme. Se debe aclarar que este supuesto sobre el nivel uniforme se adopta exclusivamente con fines ilustrativos.

Para la determinación de la repercusión fiscal total, no se toma en cuenta como factor compensatorio de posibles pérdidas las mayores importaciones de bienes de capital y materias primas que pueda inducir la instalación de industrias regionales. A este respecto, cabe mencionar que para el período 1958-1967 en que se analizará el establecimiento de dichas industrias, el crecimiento de tales importaciones no podría compensar las pérdidas de ingreso fiscal por concepto de sustitución de importaciones de los productos terminados, ya que de acuerdo con el Régimen de Industrias de Integración se otorgaría exenciones del pago de impuestos durante un período de diez años a las

/importaciones

importaciones de bienes de capital y materias primas empleados por las industrias regionales. Además el crecimiento de esas importaciones afectaría únicamente al país en que se localice cada industria.

De acuerdo con los supuestos sobre sustitución mencionados anteriormente, se han calculado las repercusiones fiscales que entrañaría la creación de las seis industrias que se han tomado como ejemplo. En todos los casos excepto el de la industria papelera, se han calculado diferencias fiscales por sustitución y diferencias por equiparación de los derechos sobre la importación no sustituída. En el caso de la industria papelera se han calculado únicamente diferencias por sustitución ya que se supone que la industria centroamericana sustituye a la totalidad de las importaciones. Las diferencias aludidas correspondientes a cada una de las industrias consideradas figuran en los cuadros 25 a 30.

En el caso de la industria papelera las pérdidas fiscales en que incurriría serían mayores para Guatemala —un millón de dólares en 1967— y las menores pérdidas corresponderían a Honduras —197 mil dólares en 1967. Las diferencias en la intensidad de la pérdida correspondiente a cada país se deben no sólo al monto de la importación sino también a las diferencias de impuestos. En efecto, los impuestos a la importación que gravan el papel periódico son de 12,2 por ciento en Guatemala, 6,0 por ciento en El Salvador, 6,9 por ciento en Honduras, 6,6 por ciento en Nicaragua y 10 por ciento en Costa Rica. Los impuestos sobre otros tipos de papel representan promedios de 27,9 por ciento para Guatemala, 24,6 por ciento para El Salvador, 25,5 por ciento para Honduras, 22,6 por ciento para Nicaragua, y 30,1 por ciento para Costa Rica.

/Por lo que

Por lo que toca a la industria de llantas, la suma de las diferencias causadas por substitución y por equiparación implicaría una pérdida de 839 mil a 127 mil dólares en 1967 en los casos de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, países que tienen actualmente impuestos relativamente altos (39,5, 32,5 y 18,5 por ciento respectivamente). Por el contrario, para Honduras y El Salvador, el nivel promedio al que se supone se efectuaría la equiparación (27 por ciento ad valorem) tendría como resultado que los ingresos percibidos mediante el nivel uniforme compensarían con creces las pérdidas ocasionadas por la sustitución. Esto se debe a que el cálculo de los ingresos sin equiparación se ha realizado con base en los derechos arancelarios consolidados para los Estados Unidos, apreciablemente más bajos que el promedio centroamericano, ya que son de 12,9 por ciento para El Salvador y 4,3 por ciento para Honduras.

Por lo que se refiere a las consecuencias del establecimiento de una planta de fertilizantes, en el período 1964-1966, todos los países con excepción de Guatemala registrarían pérdidas de ingreso fiscal que, en 1967, fluctuarían entre 904 mil dólares en Costa Rica y 161 mil en Honduras. En el caso de El Salvador y Honduras el nivel promedio a que se efectuaría la equiparación sería superior al vigente, por lo que los mayores ingresos gravados de la importación procedente del resto del mundo compensarían en cierta medida las pérdidas por sustitución. Guatemala obtendría en 1967 ingresos que representarían 93 mil dólares, ya que al ser libres las importaciones no se registran pérdidas por sustitución y la equiparación al nivel promedio determina la obtención de los ingresos a que se ha hecho mención. Los impuestos a la importación que se han tomado en cuenta para el cálculo de los ingresos

/fiscales que

fiscales que obtendría cada país sin sustitución de importaciones ni equiparación son los siguientes: Guatemala, libre; El Salvador, 6,1 por ciento, Honduras 7,0 por ciento; Nicaragua 15,2 por ciento y Costa Rica 10,0 por ciento. De acuerdo con el supuesto de equiparación al nivel promedio, el impuesto ad valorem correspondiente es de 7,7 por ciento.

La creación de la industria regional de insecticidas induciría en 1967 pérdidas de 669 mil dólares en Costa Rica, 457 mil en Nicaragua y 410 mil en Guatemala. En el caso de El Salvador y Honduras se obtendrían ingresos adicionales de 189 mil dólares y 166 mil respectivamente debido a que el nivel promedio centroamericano a que se efectuaría la equiparación permitirá obtener ingresos de las importaciones procedentes desde el resto del mundo. Los impuestos a la importación vigentes son de 11 por ciento ad valorem en Guatemala, 9,5 por ciento en Nicaragua y 15 por ciento en Costa Rica. En el caso de El Salvador y Honduras, dado que previa solicitud de permiso de importación al Ministerio de Agricultura las importaciones de insecticidas están libres de derechos, se ha estimado que la mayor parte de las importaciones se efectúan en esas condiciones. El gravamen ad valorem promedio a que se supone se efectúe la equiparación es de 7,1 por ciento.

De crearse una industria regional de pinturas y barnices, todos los países con excepción de Nicaragua, incurrirían en pérdidas fiscales que en 1967 fluctuarían entre 20 mil dólares en El Salvador y 151 mil en Honduras. Nicaragua, por su parte percibiría un ingreso adicional de 19 mil dólares. En el caso de las pinturas los gravámenes a la importación vigentes son de 24,9 por ciento en Guatemala, 23 por ciento en El Salvador,

/49,6 por ciento

49,6 por ciento en Honduras, 17 por ciento en Nicaragua y 36,4 por ciento en Costa Rica. El gravamen medio centroamericano a que se supone se efectúe la equiparación es de 39,2 por ciento. En Nicaragua, el nivel promedio centroamericano es sustancialmente superior al vigente, por lo que se obtienen mayores ingresos por ese concepto que compensan con creces las pérdidas de ingreso fiscal a que da objeto la sustitución de importaciones. Por lo que respecta a los barnices, los gravámenes vigentes representan en porcentajes ad valorem, un 31 por ciento en Guatemala, 50 por ciento en El Salvador, 33 por ciento en Honduras y 28 por ciento en Nicaragua y Costa Rica. El gravamen promedio centroamericano a que se supone se efectuaría la equiparación es de 34 por ciento.

Por lo que respecta a las repercusiones fiscales que entrañaría para cada país la creación de la industria de integración de envases de vidrio se observa que para tres países -- Guatemala, Nicaragua y Costa Rica-- el gravamen promedio centroamericano a que se supone se efectuaría la equiparación arancelaria es superior al vigente, por lo que los mayores ingresos percibidos de la importación procedente desde fuera del área compensarían en cierta medida las pérdidas en que incurrirían por concepto de sustitución de importaciones. En el caso de El Salvador y Honduras se registrarían pérdidas de ingreso fiscal por ambos conceptos. La pérdida total de ingresos fiscales en 1967 fluctuaría entre 73 mil dólares en Costa Rica y 597 mil en El Salvador. Los gravámenes totales a la importación vigentes en cada país son de 17 por ciento ad valorem en Guatemala, 29,0 por ciento en El Salvador, 34,1 por ciento en Honduras, 20,5 por ciento en Nicaragua y 10,0 por ciento en Costa Rica. El gravamen medio centroamericano a que se supone se realizaría la equiparación es de 22,1 por ciento.

/Cuadro 25

Cuadro 25

Centroamérica: Repercusiones fiscales de la sustitución de importaciones de papel periódico y otros papeles por productos de una planta centroamericana de 1964 a 1967 a/

(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1964-1966	1967
Guatemala		
Papel periódico	- 103	- 118
Otros papeles	- 759	- 882
Total	- 862	-1.000
El Salvador		
Papel periódico	- 91	- 110
Otros papeles	- 515	- 611
Total	- 606	- 721
Honduras		
Papel periódico	- 5	- 6
Otros papeles	- 170	- 191
Total	- 175	- 197
Nicaragua		
Papel periódico	- 31	- 37
Otros papeles	- 161	- 182
Total	- 192	- 219
Costa Rica		
Papel periódico	- 9	- 10
Otros papeles	- 343	- 372
Total	- 352	- 382

Fuente: Cuadro XIX del Anexo

a/ En el caso de la industria papelera se calculan únicamente pérdidas por sustitución suponiendose que la totalidad del consumo quedaría cubierto por producción centroamericana.

/Cuadro 26

Cuadro 26

Centroamérica: Diferencias en ingresos fiscales debidas a la sustitución de la mitad de las importaciones de llantas de automóvil y camión, por productos centroamericanos y la equiparación de los impuestos a la importación al nivel promedio (1958-1967), por países

(En miles de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Diferencia por sustitución	- 382	- 463	- 561	- 638
Diferencia por equiparación	- 121	- 147	- 178	- 201
Total	- 503	- 610	- 739	- 839
El Salvador				
Diferencia por sustitución	- 111	- 145	- 189	- 225
Diferencia por equiparación	122	158	206	246
Total	11	13	17	21
Honduras				
Diferencia por sustitución	- 21	- 26	- 32	- 36
Diferencia por equiparación	109	134	165	190
Total	88	108	133	154
Nicaragua				
Diferencia por sustitución	- 180	- 226	- 282	- 328
Diferencia por equiparación	- 30	- 38	- 48	- 55
Total	- 210	- 264	- 330	- 383
Costa Rica				
Diferencia por sustitución	- 117	- 152	- 198	- 236
Diferencia por equiparación	54	70	92	109
Total	- 63	- 82	- 106	- 127

Fuente: Cuadro XX del Anexo

/Cuadro 27

Cuadro 27

Centroamérica: Diferencias en ingresos fiscales debidas a la sustitución del 80 por ciento de las importaciones de fertilizantes por productos centroamericanos y la equiparación al nivel promedio de los impuestos a la importación de 1964 a 1967, por países

(Miles de dólares de 1956)

	Promedio anual 1964-66	1967
Guatemala		
Diferencia por sustitución	0,0	0,0
Diferencia por equiparación	71	93
Total	71	93
El Salvador		
Diferencia por sustitución	- 383	- 500
Diferencia por equiparación	25	33
Total	- 358	- 467
Honduras		
Diferencia por sustitución	- 139	- 166
Diferencia por equiparación	3	5
Total	- 136	- 161
Nicaragua		
Diferencia por sustitución	- 127	- 167
Diferencia por equiparación	- 16	- 20
Total	- 143	- 187
Costa Rica		
Diferencia por sustitución	- 659	- 855
Diferencia por equiparación	- 38	- 49
Total	- 697	- 904

Fuente: Cuadro XXI del Anexo

/Cuadro 28

Cuadro 28

Centroamérica: Diferencias en ingresos fiscales resultantes de la sustitución de importaciones de insecticidas por producción centroamericana de 1964 a 1967, por países

(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1964-1966	1967
Guatemala		
Diferencia por sustitución	- 269	- 303
Diferencia por equiparación	- 96	- 107
Total	- 365	- 410
El Salvador		
Diferencia por sustitución	0,0	0,0
Diferencia por equiparación	168	189
Total	168	189
Honduras		
Diferencia por sustitución	0,0	0,0
Diferencia por equiparación	148	166
Total	148	166
Nicaragua		
Diferencia por sustitución	- 324	- 365
Diferencia por equiparación	- 82	- 92
Total	- 406	- 457
Costa Rica		
Diferencia por sustitución	- 390	- 439
Diferencia por equiparación	- 205	- 230
Total	- 595	- 669

Fuente: Cuadro XXII del Anexo

/Cuadro 29

Cuadro 29

Centroamérica: Diferencias en ingresos fiscales debidas a la sustitución de importaciones de pinturas y barnices por productos centroamericanos y la equiparación al nivel promedio de los impuestos a la importación de 1958 a 1967, por países

(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-60	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
Guatemala				
Diferencia por sustitución	- 61	- 71	- 84	- 94
Diferencia por equiparación	25	30	34	39
Total	- 36	- 41	- 50	- 55
El Salvador				
Diferencia por sustitución	- 39	- 45	- 53	- 59
Diferencia por equiparación	20	23	26	29
Total	- 19	- 22	- 27	- 20
Honduras				
Diferencia por sustitución	- 57	- 67	- 78	- 86
Diferencia por equiparación	- 44	- 50	- 52	- 65
Total	- 101	- 117	- 130	- 151
Nicaragua				
Diferencia por sustitución	- 29	- 34	- 40	- 45
Diferencia por equiparación	41	49	57	64
Total	12	15	17	19
Costa Rica				
Diferencia por sustitución	- 73	- 84	- 97	- 109
Diferencia por equiparación	- 22	- 25	- 31	- 33
Total	- 95	- 119	- 128	- 142

Fuente: Cuadros XXIII y XXIV del Anexo

/Cuadro 30

Cuadro 30

Centroamérica: Diferencias en ingresos fiscales debidas a la sustitución del 80 por ciento de las importaciones de envases de vidrio por productos centroamericanos y la equiparación al nivel promedio de los impuestos a la importación de 1958 a 1967, por países

(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-60	Promedio 1961-63	Promedio 1964-66	1967
Guatemala				
Diferencia por sustitución	- 81	- 99	- 122	- 140
Diferencia por equiparación	6	7	9	11
Total	- 75	- 92	- 113	- 129
El Salvador				
Diferencia por sustitución	- 240	- 330	- 454	- 563
Diferencia por equiparación	- 14	- 20	- 27	- 34
Total	- 254	- 350	- 481	- 597
Honduras				
Diferencia por sustitución	- 68	- 88	- 114	- 137
Diferencia por equiparación	- 6	- 8	- 10	- 12
Total	- 74	- 96	- 124	- 149
Nicaragua				
Diferencia por sustitución	- 90	- 126	- 167	- 198
Diferencia por equiparación	2	2	3	3
Total	- 88	- 124	- 164	- 195
Costa Rica				
Diferencia por sustitución	- 33	- 50	- 78	- 105
Diferencia por equiparación	10	13	24	32
Total	- 23	- 37	- 54	- 73

Fuente: Cuadro XXV del Anexo

/Si se suman

Si se suman las pérdidas fiscales anuales correspondientes a las seis industrias, tanto por sustitución de importaciones gravadas como por equiparación de impuestos al iniciarse la producción centroamericana, se obtienen las pérdidas fiscales que figuran en el cuadro 31. Se observará, que en el mayor de los casos --Guatemala en 1967-- la pérdida fiscal sería de 2,3 millones de dólares a precios de 1956. Cabe señalar que en el período inicial 1958-1960, las pérdidas de cada país representarían sólo de 0,6 por ciento a 1,8 por ciento de los ingresos totales provenientes de impuestos a la importación con base en los aranceles vigentes tal como se calcularon en el capítulo II. Estos porcentajes se elevarían en 1964 al

Cuadro 31

Centroamérica: Diferencias de ingreso fiscal resultante de la sustitución de importaciones por productos de industrias de integración seleccionadas y la equiparación de los impuestos sobre la importación de los mismos productos

(Miles de dólares de 1956 y porcientos del total de ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación)

País	Promedio 1958-1960		Promedio 1961-1963		Promedio 1964-1966		1967	
	Dls.	%	Dls.	%	Dls.	%	Dls.	%
Guatemala	- 614	1,76	- 743	1,93	- 2.058	4,82	- 2.340	5,12
El Salvador	- 262	1,09	- 359	1,35	- 1.287	4,41	- 1.605	5,14
Honduras	- 87	0,61	- 105	0,66	- 293	1,69	- 337	1,83
Nicaragua	- 286	1,45	- 373	1,71	- 1.214	5,00	- 1.416	5,44
Costa Rica	- 181	0,72	- 228	0,84	- 1.932	6,70	- 2.297	7,62

Fuente: Cuadros 25, 26, 27, 28, 29 y 30

/comenzar

comenzar a sustituirse las importaciones de papel, fertilizantes e insecticidas, pero en todo caso no pasarían de representar, en 1967, de 1,8 a 7,6 por ciento del total de ingresos por concepto de impuestos a la importación. Por otra parte, cabe recordar que según se explicó anteriormente las cifras correspondientes a las pérdidas resultantes de la creación de industrias de integración están basadas generalmente en la importación máxima de ciertos productos mientras que el total de ingresos por concepto de impuestos a la importación se base en una proyección de las importaciones totales bastante conservadora. Lo más probable, por lo tanto, es que los porcentajes a que se ha venido haciendo alusión estén sobreestimados. Aún así, sin embargo, es de notar que las pérdidas fiscales resultantes del establecimiento de seis industrias de integración serían relativamente pequeñas en comparación con los beneficios económicos de otra índole que reportarían y que se pueden apreciar en primera instancia a través de la sustitución de importaciones que implicarían.

La importancia de las pérdidas fiscales que ocasionaría la sustitución mencionada dentro del conjunto de repercusiones fiscales que tendría la creación de un mercado común, podrá apreciarse en el capítulo siguiente.

CAPITULO IV

Conclusiones

En los capítulos II y III se analizaron en detalle las repercusiones fiscales --bajo distintos supuestos-- tanto de la equiparación arancelaria como del libre comercio. Ello hace posible considerar aisladamente cada uno de los factores que tendría un impacto fiscal al procederse a la formación del mercado común. Así, por ejemplo, es posible determinar el efecto directo que sobre las entradas fiscales tendría la equiparación inmediata o gradual de los impuestos que gravan a un grupo particular de productos; se puede prever el impacto inmediato sobre los ingresos de un país de la remoción de impuestos a la importación procedente de Centroamérica; o se puede considerar el efecto de la substitución de importaciones inducida por la creación de una industria regional determinada.

Al tratarse de hacer una síntesis del efecto de los principales factores que se deben considerar en la creación del mercado común, se encuentra la dificultad de que la equiparación arancelaria se podría efectuar de diferentes maneras, con base en distintos niveles de impuestos, y podrían haber asimismo varias formas de ampliar el libre comercio. Los distintos factores causantes de diferencias en ingresos fiscales, por lo tanto, podrían combinarse de diversas maneras.

De acuerdo con lo anterior, es obvio que resultaría engorroso resumir las consecuencias fiscales de cada una de las posibles formas de crear el mercado común. Sin embargo, es interesante hacer un resumen con base en supuestos que en lineas generales concuerdan con los principios del programa de integración económica centroamericana.

/La principal

La principal premisa de la que se partirá para hacer la síntesis a que se ha aludido es que la creación del mercado común tendrá lugar en forma gradual y progresiva de 1958 a 1967. Por lo que concierne a la nivelación arancelaria se supone que se haría de acuerdo con el supuesto de equiparación combinada descrita en el capítulo II: equiparación gradual al nivel más alto de los impuestos sobre bienes de consumo, gradual al nivel promedio de los impuestos sobre combustibles, e inmediata al nivel más bajo de los impuestos sobre materias primas y bienes de capital.

En cuanto al libre comercio, se supone que se lograría disminuyendo progresivamente los impuestos de cada país sobre sus importaciones provenientes de Centroamérica hasta eliminarlos por completo en 1967. Finalmente, se supone que la principal sustitución de importaciones sería la inducida por la creación de las seis industrias regionales analizadas en el capítulo III.[22/] Se debe indicar, sin embargo, que la sustitución de importaciones apuntada no representa la sustitución total que podría ocurrir al formarse el mercado común. En efecto, aunque en el capítulo III se hace un cálculo aproximado de lo que podría ser la sustitución basada en la industria existente al otorgarse el libre comercio inmediato, es difícil predecir cual podría ser dicha sustitución al otorgarse el libre comercio en forma gradual. Por otra parte, es posible que además de las industrias analizadas se crearan otras industrias de integración que hicieran más rápida e importante la sustitución de importaciones.

22/ Como se ha hecho un supuesto sobre equiparación que afecta a todas las importaciones, se supone que el efecto de la creación de industrias de integración sobre los ingresos fiscales es el efecto por sustitución de importaciones y no se toma en cuenta como se hizo en el capítulo III el efecto de la equiparación de los impuestos sobre productos importados similares a los producidos por la industria nacional.

/El efecto

El efecto que tendrían la equiparación arancelaria, la eliminación gradual de impuestos y la sustitución de importaciones supuesta sobre los ingresos de cada país en comparación con los ingresos que percibirían sin equiparación y sin libre comercio se pueden observar en el cuadro 32, en donde también se indica el efecto de la eliminación de exenciones de derechos a la importación, siempre con base en el supuesto de equiparación combinada ya descrito.

La conclusión a la que llevan las cifras del cuadro 32 es que las mayores repercusiones fiscales serían provocadas por la equiparación arancelaria. Como esta resultaría en entradas fiscales más altas para Guatemala, El Salvador y Honduras, las pérdidas fiscales que implicarían para estos tres países la remoción de impuestos al comercio intercentroamericano y la sustitución de importaciones quedarían más que compensadas. Por el contrario, Nicaragua y Costa Rica perderían entradas fiscales por causa de la equiparación y esas pérdidas se acentuarían como consecuencia de la eliminación de impuestos al comercio intercentroamericano y la sustitución de importaciones.

Por otra parte, el efecto de una eliminación de exenciones de impuestos a la importación sería aumentar marcadamente los mayores ingresos que percibirían El Salvador y Honduras y eliminar por completo, dejando aún un saldo positivo, las pérdidas nicaragüenses y costarricenses.

Sin tomar en cuenta el supuesto sobre eliminación de exenciones, los extremos en lo que atañe a las repercusiones fiscales de la creación del mercado común estarían dados por Guatemala y Costa Rica. Guatemala podría aumentar sus ingresos en un promedio anual de 6 millones de dólares y Costa Rica los vería disminuidos en un promedio de 4,7 millones anuales. Si se toma en

/Cuadro 32

Cuadro 32

Centroamérica: Probables repercusiones fiscales de la creación gradual de un mercado común en 1958-1967

(Millones de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
Guatemala				
Equiparación	1,53	5,40	9,87	13,25
Libre comercio:				
a) Remoción gradual de impuestos	- 0,05	- 0,16	- 0,32	- 0,46
b) Substitución de importaciones	- 0,52	- 0,63	- 1,90	- 2,18
Total	0,96	4,61	7,65	10,61
Eliminación de exenciones	0,22	0,27	0,30	0,33
Total	1,18	4,88	7,95	10,94
El Salvador				
Equiparación	0,80	2,16	3,70	4,84
Libre comercio:				
a) Remoción gradual de impuestos	- 0,06	- 0,18	- 0,35	- 0,51
b) Substitución de importaciones	- 0,13	- 0,20	- 0,89	- 1,14
Total	0,61	1,76	2,46	3,19
Eliminación de exenciones	4,36	4,85	5,32	5,69
Total	4,97	6,63	7,78	8,88
Honduras				
Equiparación	0,27	1,71	3,34	4,56
Libre comercio:				
a) Remoción gradual de impuestos	- 0,03	- 0,07	- 0,12	- 0,16
b) Substitución de importaciones	- 0,03	- 0,03	- 0,05	- 0,05
Total	0,21	1,61	3,17	4,35
Eliminación de exenciones	4,06	4,65	5,34	5,78
Total	4,27	6,26	8,51	10,13
Nicaragua				
Equiparación	- 2,54	- 2,36	- 2,12	- 1,98
Libre comercio:				
a) Remoción gradual de impuestos	- 0,03	- 0,08	- 0,13	- 0,16
b) Substitución de importaciones	- 0,27	- 0,36	- 1,13	- 1,30
Total	- 2,84	- 2,80	- 3,38	- 3,44
Eliminación de exenciones	3,85	4,44	5,00	5,42
Total	1,01	1,64	1,62	1,98
Costa Rica				
Equiparación	- 2,32	- 3,12	- 4,03	- 4,67
Libre comercio:				
a) Remoción gradual de impuestos	- 0,03	- 0,08	- 0,14	- 0,18
b) Substitución de importaciones	- 0,14	- 0,17	- 1,77	- 2,13
Total	- 2,49	- 3,37	- 5,94	- 6,98
Eliminación de exenciones	8,72	9,07	9,45	9,68
Total	6,23	5,70	3,51	2,70

Fuentes: Cuadros 16, 18, 23 y 25-30.

/cuenta

cuenta el supuesto sobre eliminación de exenciones, por otra parte, los extremos estarían dados por Guatemala y Nicaragua. La primera aumentaría sus ingresos anuales en un promedio de 6,2 millones y la segunda en uno de sólo 1,6 millones.

Los efectos fiscales mencionados, así como todos los examinados en el estudio, son desde luego repercusiones directas de la creación del mercado común sobre el rendimiento de los impuestos a la importación. No se han considerado consecuencias indirectas que en términos generales resultarían en la ampliación de la base tributaria y en una estructura de impuestos más diversificada. Por lo tanto, los resultados de este estudio no presentan un cuadro completo de las consecuencias fiscales de lo que se podría llamar el funcionamiento del mercado común.

En cuanto a las consecuencias económicas de orden más general, se han esbozado apenas. Sin embargo, se debe destacar que más que en los efectos inmediatos de la adopción de un nivel arancelario o una forma de equiparación dados, son cabalmente los factores que entrarían en juego a más largo plazo los que resultarían en ingresos fiscales más elevados y más estables para los países centroamericanos. Si de inmediato la creación del mercado común centroamericano implicara pérdidas transitorias en ingresos fiscales que pudieran requerir compensación a través de la creación de nuevos impuestos o la reestructuración de los existentes, dicha compensación sería una medida a corto plazo. A largo plazo, la compensación mayor se obtendría a través del crecimiento en el ingreso y en el consumo de la población que resultarían de un desarrollo centroamericano integrado.

/ANEXO

ANEXO ESTADISTICO

/Cuadro 1

Cuadro I

Centroamérica: Proyección de las importaciones totales 1958-1967
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	44,07	47,97	52,23	55,60
Bienes de consumo duraderos	13,65	14,97	16,30	17,20
Materias primas	23,50	25,83	28,40	30,10
Combustibles y lubricantes	11,63	13,20	14,90	16,20
Bienes de capital	59,58	66,70	74,84	80,50
Total	152,43	168,67	186,67	199,60
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	37,83	42,30	47,47	51,40
Bienes de consumo duraderos	8,30	8,60	8,90	9,10
Materias primas	27,27	31,53	36,50	40,20
Combustibles y lubricantes	7,50	8,40	9,33	10,00
Bienes de capital	35,73	39,00	42,37	44,60
Total	116,63	129,83	144,57	155,30
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	22,23	24,65	27,20	29,00
Bienes de consumo duraderos	6,40	7,00	7,60	8,10
Materias primas	18,80	20,93	23,50	25,20
Combustibles y lubricantes	5,50	5,80	6,10	6,30
Bienes de capital	21,10	23,25	25,63	27,50
Total	74,03	81,63	90,03	96,10
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	20,20	21,70	23,50	24,70
Bienes de consumo duraderos	5,30	5,90	6,60	7,10
Materias primas	21,70	24,80	28,13	30,60
Combustibles y lubricantes	6,10	6,70	7,30	7,70
Bienes de capital	23,90	27,40	31,54	34,60
Total	77,20	86,50	97,07	104,70
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	25,50	26,80	28,30	29,20
Bienes de consumo duraderos	8,40	8,80	9,40	9,70
Materias primas	24,60	26,70	28,80	30,40
Combustibles y lubricantes	7,80	8,40	9,00	9,40
Bienes de capital	32,50	36,40	40,60	43,70
Total	98,80	107,10	116,10	122,40

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/Cuadro II

Cuadro II

Centroamérica: Proyección de las importaciones provenientes del resto del mundo
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	42,85	46,44	50,32	53,39
Bienes de consumo duraderos	13,62	14,93	16,25	17,14
Materias primas	22,91	25,09	27,48	29,09
Combustibles y lubricantes	11,63	13,20	14,90	16,20
Bienes de capital	59,46	66,56	74,66	80,29
Total	120,47	166,22	183,61	196,11
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	31,26	34,26	37,62	40,14
Bienes de consumo duraderos	8,24	8,53	8,81	9,00
Materias primas	24,30	27,89	32,04	35,10
Combustibles y lubricantes	7,50	8,40	9,33	10,00
Bienes de capital	35,42	38,61	41,90	44,06
Total	106,72	117,69	129,70	138,30
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	21,04	23,42	25,93	27,71
Bienes de consumo duraderos	6,31	6,90	7,49	7,99
Materias primas	18,49	20,61	23,17	24,86
Combustibles y lubricantes	5,50	5,80	6,10	6,30
Bienes de capital	20,82	22,97	25,34	27,20
Total	72,16	79,70	88,03	94,06
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	19,56	21,04	22,82	24,01
Bienes de consumo duraderos	5,23	5,83	6,53	7,03
Materias primas	21,23	24,31	27,63	30,09
Combustibles y lubricantes	6,10	6,70	7,30	7,70
Bienes de capital	23,70	27,20	31,33	34,38
Total	75,82	85,08	95,61	103,21
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	25,05	26,33	27,82	28,71
Bienes de consumo duraderos	8,39	8,79	9,39	9,69
Materias primas	24,22	26,31	28,40	29,99
Combustibles y lubricantes	7,80	8,40	9,00	9,40
Bienes de capital	32,38	36,28	40,47	43,57
Total	97,84	106,11	115,08	121,36

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/Cuadro III

Cuadro III

Centroamérica: Proyección de las importaciones procedentes del resto del mundo efectivamente gravadas
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	42,84	46,43	50,31	53,38
Bienes de consumo duraderos	13,60	14,90	16,22	17,11
Materias primas	22,49	24,63	26,97	28,51
Combustibles y lubricantes	11,61	13,18	14,88	16,17
Bienes de capital	58,14	65,08	73,00	78,51
Total	148,68	164,22	181,38	193,68
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	29,17	31,96	35,10	37,45
Bienes de consumo duraderos	7,10	7,35	7,59	7,76
Materias primas	22,65	25,99	29,86	32,71
Combustibles y lubricantes	5,24	5,87	6,52	6,99
Bienes de capital	27,91	30,42	33,02	34,72
Total	92,07	101,59	112,09	119,63
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	15,52	17,28	19,13	20,44
Bienes de consumo duraderos	6,02	6,58	7,15	7,62
Materias primas	10,80	12,04	13,53	14,52
Combustibles y lubricantes	5,21	5,50	5,78	5,97
Bienes de capital	19,59	21,62	23,85	25,60
Total	57,14	63,02	69,44	74,15
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	16,59	17,84	19,32	20,41
Bienes de consumo duraderos	4,18	4,63	5,23	5,63
Materias primas	17,47	20,01	22,73	24,79
Combustibles y lubricantes	4,83	5,30	5,80	6,10
Bienes de capital	17,87	20,50	23,63	25,88
Total	60,94	68,28	76,71	82,81
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	17,86	18,77	19,83	20,47
Bienes de consumo duraderos	7,01	7,35	7,85	8,10
Materias primas	19,15	20,80	22,46	23,71
Combustibles y lubricantes	5,41	5,83	6,25	6,52
Bienes de capital	20,74	23,24	25,92	27,91
Total	70,17	75,99	82,31	86,71

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/Cuadro IV

Cuadro IV

Centroamérica: Proyección de los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación con base en los niveles arancelarios vigentes
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	10,37	11,24	12,18	12,92
Bienes de consumo duraderos	2,83	3,10	3,37	3,56
Materias primas	4,23	4,63	5,07	5,36
Combustibles y lubricantes	10,77	12,23	13,81	15,00
Bienes de capital	6,51	7,29	8,18	8,79
Total	34,71	38,49	42,61	45,63
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	10,30	11,28	12,39	13,22
Bienes de consumo duraderos	1,42	1,47	1,52	1,55
Materias primas	3,90	4,47	5,14	5,63
Combustibles y lubricantes	5,34	5,99	6,65	7,13
Bienes de capital	2,93	3,19	3,47	3,65
Total	23,89	26,40	29,17	31,18
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	6,62	7,37	8,16	8,72
Bienes de consumo duraderos	1,23	1,35	1,46	1,56
Materias primas	2,45	2,74	3,08	3,30
Combustibles y lubricantes	1,83	1,93	2,03	2,09
Bienes de capital	2,09	2,31	2,54	2,73
Total	14,22	15,70	17,27	18,40
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	6,84	7,35	7,96	8,41
Bienes de consumo duraderos	1,69	1,87	2,11	2,27
Materias primas	4,30	4,92	5,59	6,10
Combustibles y lubricantes	3,35	3,67	4,02	4,23
Bienes de capital	3,45	3,96	4,56	5,00
Total	19,63	21,77	24,24	26,01
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	8,46	8,90	9,40	9,70
Bienes de consumo duraderos	2,64	2,76	2,95	3,04
Materias primas	3,91	4,25	4,59	4,84
Combustibles y lubricantes	6,45	6,95	7,45	7,77
Bienes de capital	3,54	3,97	4,42	4,76
Total	25,00	26,83	28,81	30,11

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/Cuadro V

Cuadro V

Centroamérica: Proyección de los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación con base en niveles arancelarios uniformes promedios (Supuesto I de equiparación inmediata)
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	16,36	17,74	19,22	30,39
Bienes de consumo duraderos	3,79	4,16	4,53	4,77
Materias primas	4,66	5,10	5,58	5,90
Combustibles y lubricantes	9,72	11,03	12,45	13,53
Bienes de capital	8,02	8,98	10,07	10,83
Total	42,55	47,01	51,85	55,42
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	11,14	12,21	13,41	14,31
Bienes de consumo duraderos	1,95	2,05	2,12	2,17
Materias primas	4,69	5,38	6,18	6,77
Combustibles y lubricantes	4,39	4,91	5,46	5,85
Bienes de capital	3,85	4,20	4,56	4,79
Total	26,02	28,75	31,73	33,89
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	5,93	6,60	7,31	7,81
Bienes de consumo duraderos	1,68	1,84	1,99	2,13
Materias primas	2,24	2,49	2,80	3,01
Combustibles y lubricantes	4,36	4,60	4,84	5,00
Bienes de capital	2,70	2,98	3,29	3,53
Total	16,91	18,51	20,23	21,48
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	6,34	6,81	7,38	7,80
Bienes de consumo duraderos	1,17	1,29	1,46	1,57
Materias primas	3,62	4,14	4,71	5,13
Combustibles y lubricantes	4,04	4,44	4,85	5,11
Bienes de capital	2,47	2,83	3,26	3,57
Total	17,64	19,51	21,66	23,18
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	6,82	7,17	7,58	7,82
Bienes de consumo duraderos	1,96	2,05	2,19	2,26
Materias primas	3,96	4,31	4,65	4,91
Combustibles y lubricantes	4,53	4,88	5,23	5,46
Bienes de capital	2,86	3,21	3,58	3,85
Total	20,13	21,62	23,23	24,30

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/Cuadro VI

Cuadro VI

Centroamérica: Proyección de ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación con base en los niveles arancelarios existentes más altos. (Supuesto II de equiparación inmediata).
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	20,31	22,01	23,85	25,30
Bienes de consumo duraderos	5,49	6,02	6,55	6,91
Materias primas	5,53	6,06	6,63	7,01
Combustibles y lubricantes	13,84	15,71	17,74	19,27
Bienes de capital	11,22	12,56	14,09	15,15
Total	56,39	62,36	68,86	73,64
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	13,83	15,15	16,64	17,75
Bienes de consumo duraderos	2,87	2,97	3,07	3,14
Materias primas	5,57	6,39	7,35	8,05
Combustibles y lubricantes	6,25	7,00	7,77	8,33
Bienes de capital	5,39	7,87	6,37	6,70
Total	33,91	37,38	41,20	43,97
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	7,36	8,19	9,07	9,69
Bienes de consumo duraderos	2,43	2,66	2,89	3,08
Materias primas	2,66	2,96	3,33	3,57
Combustibles y lubricantes	6,21	6,56	6,89	7,12
Bienes de capital	3,78	4,17	4,60	4,94
Total	22,44	24,54	26,78	28,40
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	7,86	8,46	9,16	9,67
Bienes de consumo duraderos	1,69	1,87	2,11	2,27
Materias primas	4,30	4,92	5,59	6,10
Combustibles y lubricantes	5,76	6,32	6,91	7,27
Bienes de capital	3,45	3,96	4,56	4,99
Total	23,06	25,53	28,33	30,30
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	8,47	8,90	9,40	9,70
Bienes de consumo duraderos	2,83	2,97	3,17	3,27
Materias primas	4,71	5,12	5,53	5,83
Combustibles y lubricantes	6,45	6,95	7,45	7,77
Bienes de capital	4,00	4,49	5,00	5,39
Total	26,46	28,43	30,55	31,96

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/Cuadro VII

Cuadro VII

Centroamérica: Proyección de los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación con base en los niveles arancelarios existentes más bajos (Supuesto III de equiparación inmediata)
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	10,37	11,24	12,18	12,92
Bienes de consumo duraderos	2,72	2,98	3,24	3,42
Materias primas	3,87	4,24	4,64	4,90
Combustibles y lubricantes	4,08	4,63	5,22	5,68
Bienes de capital	6,10	6,83	7,67	8,24
Total	27,14	29,92	32,95	35,16
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	7,06	7,73	8,49	9,06
Bienes de consumo duraderos	1,42	1,47	1,52	1,55
Materias primas	3,90	4,47	5,14	5,63
Combustibles y lubricantes	1,84	2,06	2,29	2,45
Bienes de capital	2,93	3,19	3,47	3,65
Total	17,15	18,92	20,91	22,34
Honduras				
Bienes de consumo no duradero	3,76	4,18	4,63	4,95
Bienes de consumo duraderos	1,20	1,32	1,43	1,52
Materias primas	1,86	2,07	2,33	2,50
Combustibles y lubricantes	1,83	1,93	2,03	2,09
Bienes de capital	2,06	2,27	2,50	2,69
Total	10,71	11,77	12,92	13,75
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	4,01	4,32	4,68	4,94
Bienes de consumo duraderos	0,84	0,93	1,05	1,13
Materias primas	3,00	3,44	3,91	4,26
Combustibles y lubricantes	1,70	1,86	2,04	2,14
Bienes de capital	1,88	2,15	2,48	2,72
Total	11,43	12,70	14,16	15,19
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	4,32	4,54	4,80	4,95
Bienes de consumo duraderos	1,40	1,47	1,57	1,62
Materias primas	3,29	3,58	3,86	4,08
Combustibles y lubricantes	1,90	2,05	2,19	2,29
Bienes de capital	2,18	2,44	2,72	2,93
Total	13,09	14,08	15,14	15,87

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/Cuadro VIII

Cuadro VIII

Centroamérica: Proyección de los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación al procederse a la adopción gradual de niveles uniformes equivalentes a los promedios de los impuestos actuales (Supuesto I de equiparación gradual)(1958-1967)
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	11,57	14,49	17,81	20,39
Bienes de consumo duraderos	3,02	3,64	4,30	4,77
Materias primas	4,32	4,88	5,47	5,90
Combustibles y lubricantes	10,57	11,64	12,72	13,53
Bienes de capital	6,80	8,14	9,71	10,83
Total	36,28	42,79	50,01	55,42
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	10,47	11,76	13,20	14,31
Bienes de consumo duraderos	1,53	1,76	2,00	2,17
Materias primas	4,05	4,94	5,97	6,77
Combustibles y lubricantes	5,15	5,45	5,70	5,85
Bienes de capital	2,13	3,71	4,33	4,79
Total	24,33	27,62	31,20	33,89
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	6,49	7,00	7,48	7,81
Bienes de consumo duraderos	1,32	1,59	1,89	2,13
Materias primas	2,41	2,61	2,85	3,01
Combustibles y lubricantes	2,33	3,27	4,28	5,00
Bienes de capital	2,21	2,66	3,15	3,53
Total	14,76	17,13	19,65	21,48
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	6,74	7,08	7,50	7,80
Bienes de consumo duraderos	1,58	1,58	1,59	1,57
Materias primas	4,16	4,54	4,89	5,13
Combustibles y lubricantes	3,49	4,05	4,69	5,11
Bienes de capital	3,25	3,40	3,52	3,57
Total	19,22	20,65	22,19	23,18
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	8,14	8,03	7,89	7,82
Bienes de consumo duraderos	2,50	2,41	2,34	2,26
Materias primas	3,93	4,28	4,63	4,91
Combustibles y lubricantes	6,06	5,92	5,68	5,46
Bienes de capital	3,40	3,60	3,76	3,85
Total	24,03	24,24	24,30	24,30

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/Cuadro IX

Cuadro IX

Centroamérica: Proyección de los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación al procederse a la adopción gradual de niveles arancelarios uniformes equivalentes a los impuestos vigentes más altos (1958-1967) (Supuesto II de equiparación gradual)
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	12,34	16,62	21,53	25,30
Bienes de consumo duraderos	3,36	4,56	5,92	6,91
Materias primas	4,50	5,34	6,31	7,01
Combustibles y lubricantes	11,39	13,97	16,95	19,27
Bienes de capital	7,44	9,96	12,92	15,15
Total	39,03	50,45	63,63	73,64
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	11,00	13,23	15,80	17,75
Bienes de consumo duraderos	1,71	2,22	2,76	3,14
Materias primas	4,24	5,43	6,90	8,05
Combustibles y lubricantes	5,52	6,49	7,55	8,33
Bienes de capital	3,43	4,53	5,78	6,70
Total	25,90	31,90	38,79	43,97
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	6,77	7,79	8,90	9,69
Bienes de consumo duraderos	1,47	2,01	2,60	3,08
Materias primas	2,49	2,85	3,27	3,57
Combustibles y lubricantes	2,70	4,25	5,92	7,12
Bienes de capital	2,43	3,24	4,18	4,94
Total	15,86	20,14	24,87	28,40
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	7,03	7,90	8,93	9,67
Bienes de consumo duraderos	1,69	1,87	2,11	2,27
Materias primas	4,30	4,92	5,59	6,10
Combustibles y lubricantes	3,83	5,00	6,33	7,27
Bienes de capital	3,45	3,96	4,56	4,99
Total	20,30	23,65	27,52	30,30
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	8,47	8,90	9,40	9,70
Bienes de consumo duraderos	2,68	2,87	3,12	3,27
Materias primas	4,06	4,68	5,35	5,83
Combustibles y lubricantes	6,45	6,95	7,45	7,77
Bienes de capital	3,63	4,23	4,90	5,39
Total	25,29	27,63	30,22	31,96

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/Cuadro X

Cuadro X

Centroamérica: Proyección de los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación al procederse a la adopción gradual de niveles arancelarios uniformes equivalentes a los impuestos vigentes más bajos (Supuesto III de equiparación gradual) (1958-1967)
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	10,37	11,24	12,18	12,92
Bienes de consumo duraderos	2,80	3,04	3,28	3,42
Materias primas	4,16	4,43	4,72	4,90
Combustibles y lubricantes	9,44	8,44	6,93	5,68
Bienes de capital	6,45	7,08	7,74	8,24
Total	33,22	34,24	34,85	35,16
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	9,66	9,52	9,27	9,06
Bienes de consumo duraderos	1,42	1,47	1,52	1,55
Materias primas	3,90	4,47	5,14	5,63
Combustibles y lubricantes	4,64	4,03	3,16	2,45
Bienes de capital	2,93	3,19	3,47	3,65
Total	22,55	22,68	22,56	22,34
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	6,05	5,79	5,34	4,95
Bienes de consumo duraderos	1,23	1,34	1,44	1,52
Materias primas	2,33	2,41	2,48	2,50
Combustibles y lubricantes	1,83	1,93	2,03	2,09
Bienes de capital	2,10	2,29	2,53	2,69
Total	13,54	13,76	13,82	13,75
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	6,27	5,83	5,33	4,94
Bienes de consumo duraderos	1,52	1,40	1,26	1,13
Materias primas	4,04	4,18	4,25	4,26
Combustibles y lubricantes	3,15	2,77	2,43	2,14
Bienes de capital	3,13	3,05	2,91	2,72
Total	18,11	17,23	16,81	15,19
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	7,64	6,72	5,71	4,95
Bienes de consumo duraderos	2,39	2,12	1,84	1,62
Materias primas	3,79	3,91	4,00	4,08
Combustibles y lubricantes	5,54	4,50	3,24	2,29
Bienes de capital	3,28	3,21	3,06	2,93
Total	22,64	20,46	17,85	15,87

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/Cuadro XI

Cuadro XI

Centroamérica: Proyección de ingresos fiscales procedentes de impuestos a la importación al procederse a la equiparación arancelaria combinada a/ (1958-1967)
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	12,34	16,62	21,53	25,30
Bienes de consumo duraderos	3,36	4,56	5,92	6,91
Materias primas	3,87	4,24	4,64	4,90
Combustibles y lubricantes	10,57	11,64	12,72	13,53
Bienes de capital	6,10	6,83	7,67	8,24
Total	36,24	43,89	52,48	58,88
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	11,00	13,23	15,80	17,75
Bienes de consumo duraderos	1,71	2,22	2,76	3,14
Materias primas	3,90	4,47	5,14	5,63
Combustibles y lubricantes	5,15	5,45	5,70	5,85
Bienes de capital	2,93	3,19	3,47	3,65
Total	24,69	28,56	32,87	36,02
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	6,77	7,79	8,90	9,69
Bienes de consumo duraderos	1,47	2,01	2,60	3,08
Materias primas	1,86	2,07	2,33	2,50
Combustibles y lubricantes	2,33	3,27	4,28	5,00
Bienes de capital	2,06	2,27	2,50	2,69
Total	14,49	17,41	20,61	22,96
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	7,03	7,90	8,93	9,67
Bienes de consumo duraderos	1,69	1,87	2,11	2,27
Materias primas	3,00	3,44	3,91	4,26
Combustibles y lubricantes	3,49	4,05	4,69	5,11
Bienes de capital	1,88	2,15	2,48	2,72
Total	17,09	19,41	22,12	24,03
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	8,47	8,90	9,40	9,70
Bienes de consumo duraderos	2,68	2,87	3,12	3,27
Materias primas	3,29	3,58	3,86	4,08
Combustibles y lubricantes	6,06	5,92	5,68	5,46
Bienes de capital	2,18	2,44	2,72	2,93
Total	22,68	23,71	24,78	25,44

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

a/ Inmediata al nivel más bajo para las materias primas y los bienes de capital; gradual al nivel más alto para los bienes de consumo; gradual al nivel promedio para los combustibles y lubricantes.

/Cuadro XII

Cuadro XII

Centroamérica: Ingresos fiscales procedentes de impuestos a la importación al procederse a la equiparación combinada y la eliminación de exenciones (1958-1961)
(Millones de dólares de 1956)

	Promedio anual 1958-1960	Promedio anual 1961-1963	Promedio anual 1964-1966	1967
Guatemala				
Bienes de consumo no duraderos	12,34	16,62	21,54	25,31
Bienes de consumo duraderos	3,36	4,57	5,93	6,92
Materias primas	3,94	4,32	4,73	4,99
Combustibles y lubricantes	10,58	11,66	12,74	13,56
Bienes de capital	6,24	6,99	7,84	8,43
Total	36,46	44,16	52,78	59,21
El Salvador				
Bienes de consumo no duraderos	11,79	14,18	16,93	19,03
Bienes de consumo duraderos	1,99	2,58	3,20	3,64
Materias primas	4,18	4,80	5,51	6,04
Combustibles y lubricantes	7,37	7,80	8,15	8,37
Bienes de capital	3,72	4,05	4,40	4,63
Total	29,05	33,41	38,19	41,71
Honduras				
Bienes de consumo no duraderos	9,17	10,56	12,06	13,13
Bienes de consumo duraderos	1,55	2,10	2,73	3,20
Materias primas	3,18	3,54	3,99	4,28
Combustibles y lubricantes	2,46	3,45	4,51	5,27
Bienes de capital	2,19	2,41	2,66	2,86
Total	18,55	22,06	25,95	28,74
Nicaragua				
Bienes de consumo no duraderos	8,29	9,32	10,54	11,38
Bienes de consumo duraderos	2,11	2,36	2,64	2,84
Materias primas	3,65	4,18	4,75	5,18
Combustibles y lubricantes	4,40	5,13	5,90	6,44
Bienes de capital	2,49	2,86	3,29	3,61
Total	20,94	23,85	27,12	29,45
Costa Rica				
Bienes de consumo no duraderos	11,89	12,48	13,19	13,61
Bienes de consumo duraderos	3,20	3,43	3,74	3,91
Materias primas	4,17	4,53	4,88	5,16
Combustibles y lubricantes	8,74	8,53	8,17	7,87
Bienes de capital	3,40	3,81	4,25	4,57
Total	31,40	32,78	34,23	35,12

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

/Cuadro XIII a

Cuadro XIII a

Guatemala: Importaciones procedentes de Centroamérica de 1946 a 1956, por países
(Miles de dólares)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total Centroamérica
1946/51	-	259,5	79,4	39,5	45,4	423,8
1950	-	272,4	100,8	29,0	44,9	447,1
1951	-	408,5	174,0	33,0	25,2	640,7
1952	-	952,0	274,5	30,8	31,9	1.289,2
1953	-	1.545,6	277,6	16,7	16,8	1.856,7
1954	-	1.358,8	21,8	29,6	14,5	1.424,7
1955	-	1.791,6	24,7	23,1	16,5	1.855,9
1956	-	1.885,1	30,2	35,1	73,1	2.023,5

Fuente: CEPAL, sobre estadísticas oficiales.

/Cuadro XIII b

Cuadro XIII b

El Salvador: Importaciones procedentes de Centroamérica de 1946 a 1956, por países
(Miles de dólares)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total Centroamérica
1946/51	429,9 a/	-	1.972,8	254,2	232,1	2.889,0
1950	429,7 a/	-	1.912,6	224,0	155,7	2.722,0
1951	112,1 a/	-	1.974,5	385,0	81,0	2.552,6
1952	240,2	-	1.640,2	710,0	69,9	2.660,3
1953	467,5	-	1.458,6	859,0	173,1	2.958,2
1954	783,1	-	1.509,7	1.563,3	127,7	3.983,8
1955	824,4	-	1.770,5	1.176,7	273,2	4.044,8
1956	744,2	-	1.290,6	925,2	556,9	3.516,9

Fuente: CEPAL, sobre estadísticas oficiales.

a/ Se han excluído las importaciones de algodón, ya que al iniciarse la producción en Guatemala se suspendió el intercambio de dicho producto.

/Cuadro XIII c

Cuadro XIII c

Honduras: Importaciones procedentes de Centroamérica de 1946 a 1956, por países
(Miles de dólares)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total Centroamérica
1946/51	299,5	1.887,9	-	106,0	167,8	2.461,2
1950	165,0	2.125,2	-	77,0	464,2	2.831,4
1951	415,0	3.175,4	-	126,0	165,5	3.881,9
1952	339,2	2.740,0	-	137,6	444,3	3.661,1
1953	468,6	4.012,2	-	60,7	151,5	4.693,0
1954	345,7	4.162,4	-	79,5	231,1	4.818,7
1955	628,3	4.025,4	-	78,7	152,8	4.885,2
1956	638,0	5.382,5	-	57,5	66,0	6.144,0

Fuente: CEPAL, sobre estadísticas oficiales

/Cuadro XIII d

Cuadro XIII d

Nicaragua: Importaciones procedentes de Centroamérica de 1946 a 1956, por países
(Miles de dólares)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total Centroamérica
1946-51	192,4	515,0	76,5	-	492,7	1.276,6
1950	51,0	470,1	39,5	-	311,0	871,6
1951	390,0	1.951,8	267,7	-	145,4	2.754,9
1952	0,7	1.260,3	194,9	-	234,7	1.690,6
1953	0,2	1.086,0	377,5	-	44,4	1.508.1
1954	-	1.836,8	363,7	-	17,7	2.218,2
1955	-	669,0	233,4	-	154,3	1.056,7
1956	-	500,0	82,1	-	234,1	816,2

Fuente: CEPAL, sobre estadísticas oficiales.

/Cuadro XIII e

Cuadro XIII e

Costa Rica: Importaciones procedentes de Centroamérica de 1946 a 1956, por países
(Miles de dólares)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total Centroamérica
1946/51	9,1	18,6	41,1	211,8	-	280,6
1950	3,0	23,2	53,2	110,0	-	189,4
1951	11,0	20,5	47,5	184,0	-	263,0
1952	568,5	27,6	41,2	207,7	-	845,0
1953	3,3	24,4	70,6	152,2	-	250,5
1954	2,8	497,0	210,5	182,1	-	892,4
1955	124,6	356,6	202,9	242,8	-	926,9
1956	186,1	307,7	33,9	379,0	-	906,7

Fuente: CEPAL, sobre estadísticas oficiales.

/Cuadro XIII

Cuadro XIII f

Centroamérica: Total de importaciones procedentes de la región en 1946/1956, por países.
(Miles de dólares)

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Total Centroamérica
1946/51	930,9	2.681,0	2.169,8	611,5	938,0	7.331,2
1950	648,7	2.890,9	2.106,1	440,0	975,8	7.061,5
1951	928,1	5.556,2	2.463,7	728,0	417,1	10.093,1
1952	1.148,6	4.979,9	2.150,8	1.086,1	780,8	10.146,2
1953	939,6	6.668,2	2.184,3	1.088,6	385,8	11.266,5
1954	1.131,6	7.855,0	2.105,7	1.854,5	391,0	13.337,8
1955	1.577,3	6,842,6	2.231,5	1.521,3	596,8	12.769,5
1956	1.568,3	8.075,3	1.436,8	1.396,8	930,1	13.407,3

Fuente: CEPAL, sobre estadísticas oficiales.

/Cuadro XIV

Cuadro XIV

Centroamérica: Participación relativa en el intercambio por grupos de productos en 1953-1956, por países
(En porcientos)

Países importadores	Total	Bienes de consumo no duraderos	Bienes de consumo duraderos	Materias primas	Bienes de capital
A. Comercio intercentroamericano total					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Guatemala	10,3	11,9	4,6	7,6	7,0
El Salvador	58,1	61,7	21,4	57,7	46,8
Honduras	15,7	15,0	42,4	12,8	17,8
Nicaragua	11,3	9,1	27,8	13,0	17,4
Costa Rica	4,6	2,3	3,8	8,9	11,0
B. Libre comercio intercentroamericano					
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Guatemala	4,7	4,8	11,0	5,7	1,2
El Salvador	69,5	70,1	16,9	66,0	77,8
Honduras	14,6	13,3	70,1	15,5	17,8
Nicaragua	8,7	9,2	2,0	9,7	3,2
Costa Rica	2,5	2,6	-	3,1	-

Fuente: CEPAL, con base en datos estadísticos oficiales.

/Cuadro XV

Cuadro XV

Centroamérica: Estructura del comercio intercentroamericano por países en 1953-1956

(Miles de dólares de 1956)

	Total		Bienes de consumo no duraderos		Bienes de consumo duraderos		Materias primas		Bienes de capital	
	Miles de dólares	%	Miles de dólares	%	Miles de dólares	%	Miles de dólares	%	Miles de dólares	%
A. Comercio intercentroamericano total										
Total Centroamérica	12.672,3	100,0	8.339,9	65,8	316,5	2,5	2.412,5	19,0	1.603,4	12,7
Guatemala	1.303,8	100,0	995,2	76,3	14,6	1,1	182,2	14,0	111,8	8,6
El Salvador	7.358,8	100,0	5.147,8	70,0	67,6	0,9	1.393,2	18,9	750,2	10,2
Honduras	1.983,7	100,0	1.254,4	63,2	134,2	6,8	309,0	15,6	286,1	14,4
Nicaragua	1.436,3	100,0	754,7	52,5	88,1	6,1	313,8	21,8	279,7	19,5
Costa Rica	589,7	100,0	187,8	31,8	12,0	2,0	214,3	36,3	175,6	29,8
B. Libre comercio intercentrcamericano										
Total Centroamérica	9.603,3	100,0	6.886,8	71,7	76,3	0,8	1.814,0	18,9	826,2	8,6
Guatemala	451,6	100,0	329,2	72,8	8,4	1,9	103,7	23,0	10,3	2,3
El Salvador	6.678,6	100,0	4.826,7	72,3	12,9	0,2	1.196,4	17,9	624,6	9,6
Honduras	1.399,7	100,0	918,5	65,6	53,5	3,8	280,9	20,1	146,8	10,5
Nicaragua	836,5	100,0	632,5	75,6	1,5	0,2	176,0	21,0	26,5	3,2
Costa Rica	236,9	100,0	179,9	75,9	-	-	57,0	24,1	-	-

Fuente: CEPAL, sobre datos estadísticos.

Cuadro XVI a

Guatemala: Proyección de las importaciones libres y gravadas procedentes de Centroamérica de 1958 a 1967, por grupos de productos.
(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
A. Importación total				
Total	1.959	2.448	3.058	3.546
Bienes de consumo no duraderos	1.223	1.527	1.908	2.213
Bienes de consumo duraderos	34	42	53	61
Materias primas	587	735	917	1.064
Bienes de capital	115	144	180	208
B. Importación libre				
Total	771	964	1.201	1.397
Bienes de consumo no duraderos	491	613	763	889
Bienes de consumo duraderos	22	28	35	40
Materias primas	235	294	367	426
Bienes de capital	23	29	36	42
C. Importación gravada				
Total	1.188	1.484	1.857	2.149
Bienes de consumo no duraderos	732	914	1.145	1.324
Bienes de consumo duraderos	12	14	18	21
Materias primas	352	441	550	638
Bienes de capital	92	115	144	166

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

/Cuadro XVI b

Cuadro XVI b

El Salvador: Proyección de las importaciones libres y gravadas procedentes de Centroamérica de 1958 a 1967, por grupos de productos
(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
A. Importación total				
Total	9.892	12.119	14.846	16.997
Bienes de consumo no duraderos	6.555	18.030	9.838	11.263
Bienes de consumo duraderos	55	68	84	96
Materias primas	2.967	3.635	4.454	5.099
Bienes de capital	313	384	470	538
B. Importación libre				
Total	8.864	10.859	13.303	15.230
Bienes de consumo no duraderos	5.899	7.227	8.853	10.136
Bienes de consumo duraderos	11	14	17	19
Materias primas	2.671	3.272	4.008	4.589
Bienes de capital	282	345	423	484
C. Importación gravada				
Total	1.028	1.260	1.543	1.767
Bienes de consumo no duraderos	655	803	984	1.126
Bienes de consumo duraderos	44	54	67	77
Materias primas	296	363	445	509
Bienes de capital	31	38	47	53

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

/Cuadro XVI c

Cuadro XVI c

Honduras: Proyección de las importaciones libres y gravadas procedentes desde Centroamérica de 1958 a 1967, por grupos de productos
(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
A. Importación total				
Total	1.881	1.938	1.998	2.037
Bienes de consumo no duraderos	194	1.230	1.268	1.293
Bienes de consumo duraderos	101	104	107	109
Materias primas	311	320	330	336
Bienes de capital	275	284	293	299
B. Importación libre				
Total	1.429	1.473	1.518	1.546
Bienes de consumo no duraderos	919	948	978	995
Bienes de consumo duraderos	46	47	48	49
Materias primas	296	304	313	320
Bienes de capital	168	174	179	182
C. Importación gravada				
Total	452	465	480	491
Bienes de consumo no duraderos	275	282	291	298
Bienes de consumo duraderos	55	57	59	60
Materias primas	15	16	16	16
Bienes de capital	107	110	114	117

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

/Cuadro XVI d

Cuadro XVI d

Nicaragua: Proyección de las importaciones libres y gravadas procedentes de Centroamérica de 1958 a 1967, por grupos de productos.
(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
A. Importación total				
Total	1.378	1.420	1.463	1.492
Bienes de consumo no duraderos	638	657	677	691
Bienes de consumo duraderos	69	71	73	74
Materias primas	473	488	503	513
Bienes de capital	198	204	210	214
B. Importación libre				
Total	827	852	878	895
Bienes de consumo no duraderos	574	592	609	621
Bienes de consumo duraderos	-	-	-	-
Materias primas	237	244	252	257
Bienes de capital	16	16	17	17
C. Importación gravada				
Total	551	568	585	597
Bienes de consumo no duraderos	64	65	68	70
Bienes de consumo duraderos	69	71	73	74
Materias primas	236	244	251	256
Bienes de capital	182	188	193	197

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

/Cuadro XVI e

Cuadro XVI e

Costa Rica: Proyección de las importaciones libres y gravadas procedentes de Centroamérica de 1958 a 1967, por grupos de productos
(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
A. Importación total				
Total	959	987	1.018	1.038
Bienes de consumo no duraderos	455	468	483	492
Bienes de consumo duraderos	6	6	6	7
Materias primas	377	389	401	408
Bienes de capital	121	124	128	131
B. Importación libre				
Total	385	398	409	417
Bienes de consumo no duraderos	273	281	289	295
Bienes de consumo duraderos	-	-	-	-
Materias primas	113	117	120	122
Bienes de capital	-	-	-	-
C. Importación gravada				
Total	573	589	609	621
Bienes de consumo no duraderos	182	187	194	197
Bienes de consumo duraderos	6	6	6	7
Materias primas	264	272	281	286
Bienes de capital	121	124	128	131

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

/Cuadro XVII a

Cuadro XVII a

Guatemala: Ingresos fiscales que se obtendrían de 1958 a 1967 con base en los impuestos vigentes y pérdida fiscal por concepto de ampliación gradual del libre comercio, por grupos de productos
(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
A. Ingresos fiscales que se obtendrían sin ampliación del libre comercio				
Total	256,1	319,9	400,2	463,3
Bienes de consumo no duraderos	177,1	221,2	277,0	320,4
Bienes de consumo duraderos	2,5	2,9	3,7	4,4
Materias primas	66,2	82,9	103,4	119,9
Bienes de capital	10,3	12,9	16,1	18,6
B. Ingresos fiscales con ampliación gradual del libre comercio				
Total	204,8	160,0	80,0	-
Bienes de consumo no duraderos	141,7	110,6	55,4	-
Bienes de consumo duraderos	2,0	1,5	0,7	-
Materias primas	52,9	41,5	20,7	-
Bienes de capital	8,2	6,4	3,2	-
C. Diferencia de ingresos fiscales (A-B)				
Total	51,3	159,9	320,2	463,3
Bienes de consumo no duraderos	35,4	110,6	221,6	320,4
Bienes de consumo duraderos	0,5	1,4	3,0	4,4
Materias primas	13,3	41,4	82,7	119,9
Bienes de capital	2,1	6,5	12,9	18,6

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

/Cuadro XVII b

Cuadro XVII b

El Salvador: Ingresos fiscales que se obtendrían de 1958 a 1967 con base en los impuestos vigentes y pérdida fiscal por concepto de ampliación gradual del libre comercio, por grupos de productos
(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
A. Ingresos fiscales que se obtendrían sin ampliación del libre comercio				
Total	294,8	361,1	442,5	506,6
Bienes de consumo no duraderos	231,5	283,6	347,4	397,8
Bienes de consumo duraderos	9,0	11,0	13,6	15,4
Materias primas	51,0	62,5	76,6	87,7
Bienes de capital	3,3	4,0	4,9	5,7
B. Ingresos fiscales con ampliación gradual del libre comercio				
Total	235,8	180,6	88,5	-
Bienes de consumo no duraderos	185,2	141,8	69,5	-
Bienes de consumo duraderos	7,2	5,5	2,7	-
Materias primas	40,8	31,3	15,3	-
Bienes de capital	2,6	2,0	1,0	-
C. Diferencia de ingresos fiscales (A-B)				
Total	59,0	180,5	354,0	506,6
Bienes de consumo no duraderos	46,3	141,8	277,9	397,8
Bienes de consumo duraderos	1,8	5,5	10,9	15,4
Materias primas	10,2	31,2	61,3	87,7
Bienes de capital	0,7	2,0	3,9	5,7

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

/Cuadro XVII c

Cuadro XVII c

Honduras: Ingresos fiscales que se obtendrían de 1958 a 1967 con base en los impuestos vigentes y pérdida fiscal por concepto de ampliación gradual del libre comercio, por grupos de productos
(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
A. Ingresos fiscales que se obtendrían sin ampliación del libre comercio				
Total	142,0	147,0	152,0	156,0
Bienes de consumo no duraderos	117,0	120,0	124,0	127,0
Bienes de consumo duraderos	11,0	12,0	12,0	12,0
Materias primas	3,0	3,0	4,0	4,0
Bienes de capital	11,0	12,0	12,0	13,0
B. Ingresos fiscales con ampliación gradual del libre comercio				
Total	115,0	74,0	30,0	-
Bienes de consumo no duraderos	94,0	60,0	25,0	-
Bienes de consumo duraderos	9,0	6,0	2,0	-
Materias primas	3,0	2,0	1,0	-
Bienes de capital	9,0	6,0	2,0	-
C. Diferencia de ingresos fiscales (A-B)				
Total	27,0	73,0	122,0	156,0
Bienes de consumo no duraderos	23,0	60,0	99,0	127,0
Bienes de consumo duraderos	2,0	6,0	10,0	12,0
Materias primas	-	1,0	3,0	4,0
Bienes de capital	2,0	6,0	10,0	13,0

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

/Cuadro XVII d

Cuadro XVII d

Nicaragua: Ingresos fiscales que se obtendrían de 1958 a 1967 con base en los impuestos vigentes y pérdida fiscal por concepto de ampliación gradual del libre comercio, por grupos de productos
(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
A. Ingresos fiscales que se obtendrían sin ampliación del libre comercio				
Total	147,5	151,8	156,4	159,7
Bienes de consumo no duraderos	26,4	26,8	28,0	28,8
Bienes de consumo duraderos	27,9	28,7	29,5	29,9
Materias primas	58,1	60,0	61,7	63,0
Bienes de capital	35,1	36,3	37,2	38,0
B. Ingresos fiscales con ampliación gradual del libre comercio				
Total	117,8	75,9	31,4	-
Bienes de consumo no duraderos	21,1	13,4	5,6	-
Bienes de consumo duraderos	22,3	14,3	5,9	-
Materias primas	46,4	30,0	12,4	-
Bienes de capital	28,0	18,2	7,5	-
C. Diferencia de ingresos fiscales (A-B)				
Total	29,7	75,9	125,0	159,7
Bienes de consumo no duraderos	5,3	13,4	22,4	28,8
Bienes de consumo duraderos	5,6	14,4	23,6	29,9
Materias primas	11,7	30,0	49,3	63,0
Bienes de capital	7,1	18,1	29,7	38,0

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

/Cuadro XVII e

Cuadro XVII e

Costa Rica: Ingresos fiscales que se obtendrían de 1958 a 1967 con base en los impuestos vigentes y pérdida fiscal por concepto de ampliación gradual del libre comercio, por grupos de productos.
(Miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960	Promedio 1961-1963	Promedio 1964-1966	1967
A. Ingresos fiscales que se obtendrían sin ampliación del libre comercio				
Total	163,2	167,6	173,5	176,7
Bienes de consumo no duraderos	86,3	88,6	92,0	93,4
Bienes de consumo duraderos	2,3	2,3	2,3	2,6
Materias primas	53,9	55,5	57,3	58,3
Bienes de capital	20,7	21,2	21,9	22,4
B. Ingresos fiscales con ampliación gradual del libre comercio				
Total	130,5	83,7	34,8	-
Bienes de consumo no duraderos	69,0	44,3	18,4	-
Bienes de consumo duraderos	1,8	1,1	0,5	-
Materias primas	43,1	27,7	11,5	-
Bienes de capital	16,6	10,6	4,4	-
C. Diferencia de ingresos fiscales (A-B)				
Total	32,7	83,9	138,7	176,7
Bienes de consumo no duraderos	17,3	44,3	73,6	93,4
Bienes de consumo duraderos	0,5	1,2	1,8	2,6
Materias primas	10,8	27,8	45,8	58,3
Bienes de capital	4,1	10,6	17,5	22,4

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

/Cuadro XVIII

Cuadro XVIII

Centroamérica: Importaciones al amparo de los tratados bilaterales de libre comercio de 1952 a 1956, por países
(Miles de dólares)

Países importadores	Países exportadores 1952	1953	1954	1955	1956
Guatemala					
Guatemala	-	-	-	-	-
El Salvador a/	672,2	1.194,6	1.130,7	1.131,9	1.781,8
Honduras	-	-	-	-	-
Nicaragua	-	-	-	-	-
Costa Rica	-	-	-	-	-
Total Centroamérica	672,2	1.194,6	1.130,7	1.131,9	1.781,8
El Salvador					
Guatemala	121,1	228,1	487,0	605,0	486,6
El Salvador a/	-	-	-	-	-
Honduras	1.523,7	b/1.355,0	b/1.422,4	1.649,1	1.172,5
Nicaragua	297,0	467,0	1.215,0	896,0	768,0
Costa Rica	-	-	78,0	231,4	401,2
Total Centroamérica	1.941,8	2.050,1	3.202,4	3.381,5	2.828,3
Honduras					
Guatemala	-	-	-	-	-
El Salvador a/	2.556,4	b/3.743,4	b/3.631,3	3.987,6	5.042,2
Honduras	-	-	-	-	-
Nicaragua	-	-	-	-	-
Costa Rica	-	-	-	-	-
Total Centroamérica	2.556,4	3.743,4	3.631,3	3.987,6	5.042,2
Nicaragua					
Guatemala	-	-	-	-	-
El Salvador a/	2.451,0	1.238,0	1.945,0	747,0	477,0
Honduras	-	-	-	-	-
Nicaragua	-	-	-	-	-
Costa Rica	-	-	-	-	-
Total Centroamérica	2.451,0	1.238,0	1.945,0	747,0	477,0

Véanse las notas al finalizar el cuadro.

/Cuadro XVIII (cont.)

Cuadro XVIII (cont.)

Centroamérica: Importaciones al amparo de los tratados bilaterales de libre comercio de 1952 a 1956, por países
(Miles de dólares)

Países importadores	Países exportadores 1952	1953	1954	1955	1956
Costa Rica					
Guatemala	-	-	-	-	-
El Salvador a/	-	-	186,5	336,1	201,4
Honduras	-	-	-	-	-
Nicaragua	-	-	-	-	-
Costa Rica	-	-	-	-	-
Total Centroamérica	-	-	186,5	336,1	201,4
Total Centroamérica					
Guatemala	121,1	228,1	487,0	605,0	486,6
El Salvador a/	5.679,6	6.176,0	6.893,5	6.202,6	7.502,4
Honduras	1.523,7	1.355,0	1.422,4	1.649,1	1.172,5
Nicaragua	297,0	467,0	1.215,0	896,0	768,0
Costa Rica	-	-	78,0	231,4	401,2
Total Centroamérica	7.621,4	8.226,1	10.095,9	9.584,1	10.330,7

Fuente: CEPAL, sobre estadísticas oficiales.

a/ Por no disponerse de cifras de importación, los datos de Honduras en 1954 y 1955, los de Nicaragua en 1952 a 1956 y los de Costa Rica de 1954 a 1956 se refieren a las exportaciones de dichos países a El Salvador. Por lo tanto, en dichos años debido a discrepancias en las estadísticas de comercio exterior el valor del intercambio no es estrictamente comparable con el que se señala en los cuadros XIII-c, d y e- referentes al total de las importaciones de El Salvador procedentes de dichos países, ya que respecto del intercambio total las cifras se han recopilado desde el punto de vista de las importaciones salvadoreñas. Las discrepancias son particularmente notables en el caso de Nicaragua, ya que las importaciones en libre comercio medidas a través de las exportaciones de Nicaragua a El Salvador representan un valor más alto que el total de las importaciones de El Salvador desde Nicaragua medidas a través de las cifras de importación salvadoreñas.

b/ Por no disponerse de información respecto a estos años, el valor del libre comercio se ha calculado con base en el porcentaje que en el promedio 1954-56 representó el libre comercio del intercambio total entre ambos países.

/Cuadro XIX

Cuadro XIX

Centroamérica: Proyección por países de las importaciones de papel periódico y otros papeles de posible manufactura en la región de no sustituirse importaciones.(1964-1967)
(Toneladas y miles de dólares a precios de 1956)

	Promedio 1964-1966		1967		Tasa de crecimiento anual a/
	Toneladas	Dls.	Toneladas	Dls.	%
Guatemala					
Papel periódico	4.738	857	5.420	980	6,95
Otros papeles	9.302	2.772	10.802	3.222	7,76
El Salvador					
Papel periódico	9.426	1.628	11.380	1.965	9,87
Otros papeles	6.869	2.246	8.160	2.668	9,06
Honduras					
Papel periódico	1.341	131	1.541	150	7,19
Otros papeles	3.635	865	4.084	972	7,59
Nicaragua					
Papel periódico	3.080	569	3.720	687	9,89
Otros papeles	2.557	862	2.904	979	6,57 b/
Costa Rica					
Papel periódico	6.348	1.089	7.634	1.310	9,66
Otros papeles	5.135	1.443	5.563	1.563	4.08
Total Centroamérica					
Papel periódico	24.933	4.274	29.695	5.092	-
Otros papeles	27.498	8.188	32.460	9.404	-

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

a/ Con base en la tendencia 1947-1956.
b/ Con base en la tendencia 1952-1956.

/Cuadro XX

Cuadro XX

Centroamérica: Proyección por países de la importación de llantas de automóvil y camión de no sustituirse importaciones por productos centroamericanos.
(Cantidad en miles de unidades, valor en miles de dólares a precios de 1956)

	Promedio 1958-1960		Promedio 1961-1963		Promedio 1964-1966		1967		Tasa de crecimiento anual a/
	Unidades	Dls.	Unidades	Dls.	Unidades	Dls.	Unidades	Dls.	%
Guatemala	50,0	1.935	60,6	2.345	73,5	2.844	83,6	3.235	6,6
El Salvador	49,7	1.998	64,8	2.606	84,4	3.394	100,7	4.049	11,4
Honduras	25,4	1.006	31,3	1.239	38,6	1.528	44,3	1.754	7,2
Nicaragua	34,5	1.386	43,2	1.735	54,0	2.169	62,8	2.522	7,7
Costa Rica	39,9	1.513	52,0	1.971	67,7	2.567	80,7	3.059	11,1
Total C.A.	199,5	7.838	251,9	9.896	318,2	12.502	372,1	14.619	-

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

a/ Con base en la tendencia 1946-1947/1956.

/Cuadro XXI

Cuadro XXI

Centroamérica: Proyección por países, de las importaciones de fertilizantes de 1964 a 1967 de no sustituirse importaciones por productos centroamericanos
(Toneladas métricas y miles de dólares de 1956)

	Promedio 1964-1966		1967		Tasa de crecimiento anual a/
	Tons.	Dls.	Tons.	Dls.	%
Guatemala	43.237	4.689	56.448	6.122	14,26
El Salvador	101.613	8,334	132.659	10.946	14,26
Honduras	29.535	3.521	35.090	4.183	14,26
Nicaragua	13.152	1.232	17.170	1.608	14,26
Costa Rica	95.980	9.961	124.600	12.932	13,66
Total C.A.	283.517	27.787	365.976	35.791	14,26

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

a/ Con base en la tendencia centroamericana total de 1947 a 1956, excepto en el caso de Costa Rica, en que la proyección se hace con base en la tendencia de las importaciones costarricenses en 1947-1956.

/Cuadro XXII

Cuadro XXII

Centroamérica: Proyección por países, de las importaciones de insecticidas de 1964 a 1967 de no sustituirse importaciones por productos centroamericanos
(Toneladas métricas y miles de dólares)

	Promedio 1964-1966		1967		Tasa de crecimiento anual a/
	Tons.	Dls.	Tons.	Dls.	%
Guatemala	14.367	4.992	16.142	5.609	6,1
El Salvador	13.977	5.065	15.705	5.691	6,1
Honduras	17.892	5.883	20.104	6.610	6,1
Nicaragua	29.480	8.043	33,124	9.038	6,1
Costa Rica	20.042	5.982	22.520	6.722	6,1
Total C.A.	96.118	29.965	107.595	33.670	6,1

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

a/ Con base en la tendencia centroamericana en 1948-1956.

/Cuadro XXIII

Cuadro XXIII

Centroamérica: Proyección por países de las importaciones de pinturas de 1958 a 1967 de no sustituirse importaciones por productos centroamericanos
(Toneladas métricas y miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960		Promedio 1961-1963		Promedio 1964-1966		1967		Tasa de crecimiento anual % a/
	Tons.	Dls.	Tons.	Dls.	Tons.	Dls.	Tons.	Dls.	
Guatemala	1.154	698	1.342	812	1.561	944	1.726	1.044	5,2
El Salvador	726	497	844	578	982	672	1.086	743	5,2
Honduras	755	475	878	552	1.021	642	1.129	710	5,2
Nicaragua	896	545	1.042	634	1.212	738	1.340	815	5,2
Costa Rica	1.249	694	1.453	808	1.690	939	1.869	1.039	5,2
Total C.A.	4.780	2.909	5.559	3.384	6.466	3.935	7.150	4.351	5,2

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

a/ Con base en la tendencia centroamericana en 1947-1956.

/Cuadro XXIV

Cuadro XXIV

Centroamérica: Proyección por países, de las importaciones de barnices de 1958 a 1967 de no sustituirse importaciones por productos centroamericanos
(Toneladas métricas y miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960		Promedio 1961-1963		Promedio 1964-1966		1967		Tasa de crecimiento anual a/
	Tons.	Dls.	Tons.	Dls.	Tons.	Dls.	Tons.	Dls.	%
Guatemala	54	43	68	54	86	69	101	81	8,1
El Salvador	30	20	38	26	48	33	56	38	8,1
Honduras	31	26	40	33	50	41	58	48	8,1
Nicaragua	48	38	61	48	77	60	90	71	8,1
Costa Rica	45	35	57	45	72	57	84	66	8,1
Total C.A.	208	162	264	206	333	260	389	304	8,1

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

a/ Con base en la tendencia centroamericana en 1948-1956.

/Cuadro XXV

Cuadro XXV

Centroamérica: Proyección por países, de las importaciones de envases de vidrio de 1958 a 1967 de no sustituirse importaciones por productos centroamericanos
(Toneladas métricas y miles de dólares de 1956)

	Promedio 1958-1960		Promedio 1961-1963		Promedio 1964-1966		1967		Tasa de crecimiento anual a/
	Tons.	Dls.	Tons.	Dls.	Tons.	Dls.	Tons.	Dls.	%
Guatemala	3.344	606	4.113	745	5.058	916	5.806	1.051	10,9
El Salvador	3.998	1.106	5.501	1.522	7.568	2.093	9.373	2.593	10,9
Honduras	2.004	351	2.608	457	3.394	594	4.045	708	10,9
Nicaragua	3.224	651	4.618	908	6.293	1.202	7.618	1.422	10,9
Costa Rica	2.200	498	3.315	751	5.187	1.175	6.988	1.583	10,9
Total C.A.	14.770	3.212	20.155	4.383	27.500	5.980	33.830	7.357	10,9

Fuente: CEPAL, sobre datos oficiales.

a/ Con base en la tendencia centroamericana en 1947-1956.