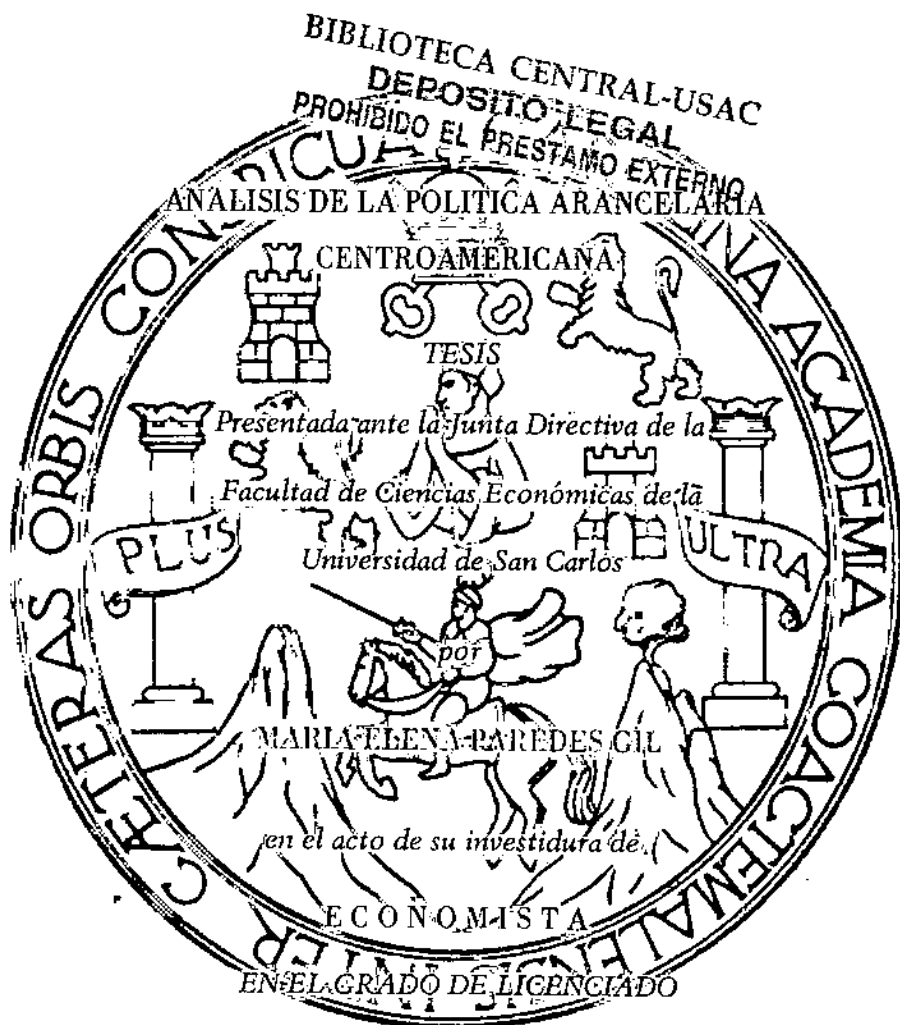


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Facultad de Ciencias Económicas



Guatemala, febrero de 1972

BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

DL
03
T(282)

JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Decano: *Lic. Maximino Ruano Ayala*
Vocal 1o.: *Lic. Carlos Guillermo Herrera*
Vocal 2o.: *Lic. Carlos Rubén Arroyo R.*
Vocal 4o.: *Br. Roberto Pontaza B.*
Vocal 5o.: *Br. José Ernesto Matheu*
Secretaria: *Lic. Marta Estela Rivas Ibarra*

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
GENERAL PRIVADO

Decano: *Lic. Rafael Piedra Santa A.*
Examinador: *Lic. Alfonso Figueroa*
Examinador: *Lic. Marco Antonio Ramírez*
Examinador: *Lic. Oscar Alvarez*
Secretario: *Lic. Carlos Guillermo Herrera.*

Guatemala, 2 de febrero de 1972

Licenciado Maximino Ruano Ayala
Decano de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos
Presente

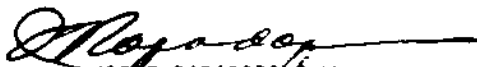
Señor Decano:

Tengo el gusto de dirigirme a usted para manifestarle que en cumplimiento de la resolución, por medio de la cual se me nombró Asesor de Tesis de la señorita María Elena Paredes Gil, he procedido a la revisión del trabajo intitulado "Análisis de la Política Arancelaria Centroamericana" sobre el cual me pronuncio de la siguiente manera:

El trabajo de tesis de la señorita Paredes enfoca los problemas fundamentales que actualmente confronta la política arancelaria centroamericana y analiza el origen de los mismos, así como el desarrollo de tal política en el período 1961-1968. Dentro del contexto de política económica la señorita Paredes enfoca concreta y acertadamente los aspectos más sobresalientes de la creación y aplicación del arancel uniforme en el área y concomitante a los aspectos netamente aduaneros, analiza las incidencias de la creación del libre comercio y los incentivos fiscales al desarrollo industrial.

Considero que el trabajo de tesis elaborado por la señorita Paredes es meritorio y por lo tanto lo recomiendo para su consideración y debate en el examen general público correspondiente.

Sin otro particular me suscribo atento y deferente servidor.


JORGE PAPADOPOLO W.
Colegiado #111



FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

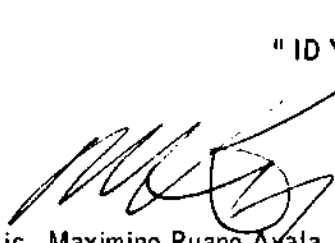
Calle Mariscal Cruz, No 1-66, Zona 18

GUATEMALA, CENTRO AMERICA

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS: Guatemala,
cuatro de febrero de mil novecientos setenta y dos.

Con base en el dictamen rendido por el Licenciado Jorge Papadopolo W., quien fuera designado Asesor, y la aprobación del Director de la Escuela de Economía, Lic. Saúl Osorio Paz, se acepta el trabajo de tesis denominado "ANALISIS - DE LA POLITICA ARANCELARIA CENTROAMERICANA", que para su graduación profesional presentó la señorita María Elena Paredes Gil, autorizándose su impresión. -----

" ID Y ENSEÑAD A TODOS "


Lic. Maximino Ruano Ayala
Decano


Lic. Marta Estela Rivas I.
Secretario

mdb.

DEDICATORIA

A DIOS

A MIS PADRES :

Abel Paredes Luna
Lilia Gil Gálvez de Paredes

A:

Jorge Borstcheff Boyarinoff

A MIS HERMANOS:

Guillermo y Bertita
Guillermo y María Olga
Roberto y Abel

DEDICO ESTA TESIS:

*A la Universidad de San Carlos de Guatemala
y con su
Facultad de Ciencias Económicas*

*A la Secretaría Permanente del Tratado General
de Integración Económica Centroamericana,
(SIECA)*

CONTENIDO

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA POLITICA ARANCELARIA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA POLITICA ECONOMICA.

- 1.- Conceptualización
- 2.- Sus fines y alcances
- 3.- El Arancel Uniforme Centroamericano de Importación
- 4.- Rubros Pendientes de Equiparación Arancelaria.
- 5.- Renegociación Arancelaria

CAPITULO II

EFFECTOS DE LA POLITICA ARANCELARIA EN LOS INGRESOS FISCALES DE CENTROAMERICA.

- 1.- Consideraciones Generales
- 2.- Estructura tributaria de Centroamérica en el período 1953-1958
- 3.- Estructura tributaria durante el período de integración económica: 1958-1968.
- 4.- Repercusiones fiscales de la política arancelaria.

CAPITULO III

LA POLITICA ARANCELARIA EN EL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

- 1.- Concepto, origen y características de la sustitución de importaciones.
- 2.- Análisis de la estructura de las importaciones en el período 1958-63-68.
- 3.- Cambios en la estructura productiva de los países de Centroamérica.

CAPITULO IV

LA POLITICA ARANCELARIA COMO INSTRUMENTO DE DEFENSA DE LA BALANZA DE PAGOS.

- 1.- Necesidad de defender la balanza de pagos por medio de la política arancelaria.
- 2.- Protocolo al Tratado General de Integración Económica (Medidas de Emergencia de Defensa de la Balanza de Pagos)
- 3.- Resultados de la aplicación del Protocolo.

CAPITULO V

REVISION DE LA POLITICA ARANCELARIA

- 1.- Antecedentes
- 2.- Motivos que asisten para la revisión de la política arancelaria centroamericana.

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA.-

INTRODUCCION

La política arancelaria juega un papel muy importante en el desarrollo económico de los países, sobre todo en aquellos que al igual que los de Centroamérica se identifican como países de una economía atrasada en la que impera de manera sobresaliente la dependencia de ésta del sector primario de la producción, así como de una incipiente industrialización y un mercado reducido, no solamente por su espacio geográfico, sino en cuanto a la baja capacidad adquisitiva de su población.

El hecho de ser países que descansan esencialmente en la producción primaria para realizar sus relaciones comerciales con el resto del mundo los convierte en exportadores de materias primas y otros productos agrícolas de escasa capacidad competitiva en mercados restringidos, e importadores de bienes industrializados con amplio margen de maniobrabilidad; por lo que cada día reciben menos como retribución a sus ventas externas y pagan más por su abastecimiento de bienes manufacturados.

Ante tal situación el "proteccionismo" se hace necesario e indispensable para desarrollar la industria infante de nuestros países centroamericanos e imprimir un impulso a su desarrollo económico. Fueron estos principios los que indujeron a los gobiernos del Istmo a trazar los primeros lineamientos de política arancelaria a nivel regional desde la década de los años cincuenta, los cuales se encuentran recogidos en el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación suscrito por los cinco países en 1958.

El presente trabajo tiene como objetivo principal hacer un análisis de los resultados obtenidos por dicha política arancelaria en los diferentes campos de su aplicación durante el periodo de integración 1961-1968, así como estudiar la incidencia de dicha política en los ingresos fiscales derivados de los impuestos por concepto de importación; el efecto de su aplicación en el proceso de sustitución de importaciones y su papel de defensa de la Balanza de Pagos.

Del análisis realizado se llega a la conclusión de la necesidad que existe hoy día de revisar dicha política arancelaria y ajustarla a los cambios ocurridos, en las economías de los cinco países, orientándola hacia nuevas formas de producción más avanzadas, así como de racionalizar la protección arancelaria y adecuar su aplicación en el momento requerido por las industrias y con los niveles que sean necesarios.

El estudio de la política arancelaria es un tema relativamente nuevo en Centroamérica y no se ha escrito mucho sobre el mismo. Indudablemente en el presente trabajo se han dejado pasar por alto partes importantes relacionadas con la materia; pero si el mismo contribuye en cierta medida a despertar el interés tanto de las autoridades centroamericanas como de cualquier investigador que desee profundizarla, se habrá logrado uno de sus objetivos.

CAPITULO I

La Política Arancelaria dentro del Contexto de la política Económica:

1.- Conceptualización.

Desde que la integración económica centroamericana inició su proceso, se encuentran recogidos en todos los documentos y actas del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, entre los lineamientos de las distintas políticas de tipo económico que deberían aplicarse, los referentes a la política arancelaria. Se habla de cuáles deberían ser sus fines y alcances y se trazan decisiones sobre el particular.

Durante todo el período de integración, los organismos del Mercado Común se han preocupado siempre por vigilar la política arancelaria y ajustarla a los distintos cambios que sufrían las economías de los cinco países como consecuencia del impulso y desarrollo que la integración les estaba imprimiendo.

Sin embargo, al tratar de definir el concepto de política arancelaria nos encontramos con un hecho: en los Tratados de Comercio Internacional no se encuentra un concepto explícito sobre la materia. Se habla de política comercial, de política fiscal, de política extranjera, de política económica internacional, etc., por otro lado, se expone la teoría de los aranceles, tarifas, sistemas de tarifas, restricciones al comercio pero no se le da la unidad conceptual dentro del contexto de una política arancelaria claramente tipificada.

No obstante lo expuesto con anterioridad existen distintas opiniones en torno al concepto de política arancelaria, así como hay otros criterios en el sentido que no existe tal política.

Si bien es cierto que en el período de vigencia del liberalismo los estados usaban el arancel de aduanas únicamente como un instrumento para la aplicación de la política tributaria y para normar sus relaciones comerciales con el sector externo, desde hace algunos años el dinamismo con que las economías de los países se han desarrollado ha obligado a los gobiernos a tomar medidas de tipo arancelario que tienden a impulsar y desarrollar aún más sus economías, y por otro lado a protegerlas, dado las características del comercio internacional para los países en vías de desarrollo.

En esta situación de cosas, se puede decir que la política arancelaria se encuentra enmarcada dentro de las políticas fiscal y comercial que los países han definido, como se aprecia en el libro inédito del Lic. Roberto Quintana. 1./

“Partiendo del significado del término política, como la conducta de una institución y especialmente el de la denominada institución de las instituciones (El Estado), se puede considerar que dentro del genérico de política económica, se incluyen las políticas monetaria, bancaria, fiscal, arancelaria, etc. En este contexto el dilema de si existe o no una política arancelaria queda excluido de toda polémica, en tanto que si bien el arancel se ha tomado como un instrumento de política hacendaria, éste, desde la época de los mercantilistas adquiere un sentido más amplio que rebasa incluso el de la política fiscal y que forma parte importante de la política económica, en tanto que aparte de los fines fiscales, los aranceles han estado teórica e históricamente muy vinculados con la protección a la naciente industria nacional frente a la competencia de espacios económicos más desarrollados, o en igualdad de situaciones, pero con una alta tendencia competitiva, tal el caso conocido en la historia económica como la lucha de los imperios (siglos XVI, XVII y XVIII).

Expuesto lo anterior, puede señalarse que la importancia de los aranceles como mecanismo de promoción económica es de tal naturaleza, especialmente en la época contemporánea, que necesidades de tipo didáctico, incluso científico, han hecho imperativo el hablar de política arancelaria, entendiéndola con tal denominación lo siguiente: La política arancelaria es el conjunto de decisiones, medidas y técnicas que utiliza el Poder Público para lograr definidos objetivos económicos y fiscales mediante la utilización racional y flexible de los impuestos de importación y exportación, tomando en cuenta las necesidades de desarrollo o estabilización”.

1./- Roberto Quintana. “Política Económica” Catedrático de Política Económica de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Universidad Rafael Landívar.

2.- La política arancelaria en el marco de la integración Económica Centroamericana: sus fines y alcances

Los fines y alcances de la política arancelaria centroamericana, -- han variado en el transcurso del tiempo, por lo que estableceremos -- dos períodos para referirnos a ellos: a) período pre-integracionista y b) período de integración 1958-68.

En el período pre-integracionista, en el cual existía una pronunciada dependencia de todos y cada uno de los países de la región, respecto del comercio exterior, alta dependencia que aún continúa, aunque amortiguada, existía la política de mantener las puertas abiertas al comercio internacional, debido al fuerte e importante abastecimiento de productos importados de terceros países.

En tal sentido, los fines que la política arancelaria de cada uno de los países centroamericanos perseguía, eran bastante similares: Todos ellos usaban el arancel de aduanas casi exclusivamente como un instrumento de captación de ingresos fiscales, y cuando era necesario tendían a proteger las industrias existentes, pero en una forma muy tímida e incluso bastante empírica.

Por otro lado, la estructura arancelaria desempeñaba escaso papel en el equilibrio de la Balanza de Pagos, ya que éste se lograba a base de mecanismos y regulaciones cambiarias unidas a la vigencia del Patrón Oro.

A partir de 1958 los países centroamericanos principiaron a delinear las distintas políticas de tipo económico que se pondrían en práctica para impulsar el proceso de integración económica, y la política arancelaria ocupa un primer plano, asignándosele los objetivos generales siguientes: a) mantenimiento, en la medida de lo posible, de los niveles de ingreso fiscal; b) iniciar e impulsar un proceso acelerado de sustitución de importaciones, y c) defender, cuando fuere necesario, la Balanza de Pagos.

Para tales propósitos, los gobiernos centroamericanos lograron unificar los distintos criterios que existían en cada país en lo que se refiere a las tarifas aduaneras, así como también las distintas formas de aplicación de medidas tendientes a corregir los desequilibrios del sector externo, por medio de la tarifa externa uniforme. Esta define un tratamiento igual en materia de gravámenes a las importaciones provenientes de fuera de la Región, con lo que, entre otras cosas, se

buscaba neutralizar el efecto arancelario en la distribución geográfica de las inversiones, especialmente industriales a fin de evitar la formación de polos de desarrollo "privilegiado". Si esto llegó a suceder, la política arancelaria no es responsable de ello, sino otro tipo de factores ajenos a los arancelarios, especialmente porque las economías de cada país se encontraban en desiguales grados de desarrollo económico, a lo que también se sumó el hecho, entre otros, de que los incentivos fiscales no se pusieron en vigencia desde que se redactó un cuerpo uniforme, lo cual creó malformaciones en el desarrollo industrial del área.

3.- El Arancel Uniforme Centroamericano de Importación.

3-1 Antecedentes

El Arancel Uniforme Centroamericano es el resultado de una serie de reuniones y negociaciones de los Ministros de Economía de Centroamérica, en su afán de integrar las economías de los cinco países con el propósito de crear y sentar las bases necesarias para imprimir a la región en su conjunto, un mayor dinamismo a su desarrollo económico y lograr elevar los niveles de vida de la población.

Los Ministros de Economía de los cinco países, constituidos en el Comité de Cooperación Económica, y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), actuando como Secretaría de dicho Comité, pusieron en marcha el programa de integración económica del Istmo en julio de 1951.

El Comité de Cooperación Económica por medio de su Resolución No.18, creó en octubre de 1953 el Subcomité de Comercio Centroamericano y, en sus resoluciones 24 y 37 recomienda a dicho Subcomité, la preparación de los trabajos tendientes a una futura nivelación arancelaria centroamericana.

En las dos primeras reuniones del Subcomité celebradas en Tegucigalpa del 27 de septiembre al 13 de octubre de 1954 y en México, D.F., del 24 al 28 de enero de 1955, se aprobaron la Nomenclatura Arancelaria Uniforme de Centroamérica (NAUCA), la Nomenclatura Uniforme de Exportación Centroamericana (NUECA) y el Manual de Codificación de la NAUCA. La Tercera reunión del Subcomité se realizó en la ciudad de Managua en noviembre de 1955, en la cual se consideró por primera vez un proyecto de Código Aduanero Uniforme Centroamericano.

Del 23 al 27 de septiembre de 1957 en la ciudad de San Salvador, el Subcomité de Comercio Centroamericano celebró su cuarta reunión para examinar, entre otras cosas, el estudio que sobre equiparación de los impuestos a la importación había sido elaborado por la Secretaría. El Subcomité en su Resolución No.17 (S.C.1), del 27 de septiembre de 1957, aprobó la metodología para el cálculo comparativo de los impuestos a la importación.

En su Quinta Reunión, celebrada en Guatemala del 3 al 12 de septiembre de 1958, el Subcomité equiparó la mayor parte de los productos incluidos en la lista del Tratado Multilateral de Libre Comercio y recomendó a los gobiernos del área, para su firma, el primer proyecto de Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. Así mismo, el Subcomité recomendó a los gobiernos que dirigieran a la Secretaría, todas las observaciones que pudieran tener en relación con el proyecto aludido, y facultó a la Secretaría, para convocar a una reunión de consulta, en caso necesario, para resolver los problemas que pudieran suscitarse.

Dicha reunión de consulta de representantes ministeriales con el presidente y los miembros del Comité fue celebrada en San Salvador, del 15 al 24 de abril de 1959. En esta reunión los representantes ministeriales, después de conocer las observaciones al proyecto de convenio presentadas por los Gobiernos, decidieron modificar su estructura y alcances con el fin de permitir más agilidad en el proceso de equiparación y para que la tarea del ajuste de los gravámenes a la importación contara con la flexibilidad que las exigencias del momento requerían, sin olvidar las condiciones en que se desenvolvían las economías de los cinco países, señalándose para su efecto los siguientes aspectos:

a) El Convenio debería estructurarse tomando en consideración que éste debería ser un instrumento general para la equiparación de aforos y no solamente para la de los productos incluidos en el Anexo "A" del Tratado Multilateral. 2/

b) El Convenio debería contar con un régimen transitorio de excepción, que sería la equiparación progresiva.

c) Establecimiento de un régimen arancelario preferencial para aquellos casos en que el nivel arancelario equiparado fuera más alto que el vigente en cualquier país.

2/ El Anexo "A" comprendía la lista de mercancías de libre intercambio entre los Estados Contratantes.

En la misma reunión de consulta, se continuaron las negociaciones de equiparación habiéndose acordado gravámenes uniformes para la casi totalidad de los rubros del Anexo "A" del Tratado Multilateral.

También se revisaron los niveles de gravámenes máximos y mínimos por grupos de productos, llegándose a establecer una base para la equiparación de productos por ramas de actividad económica y por uso económico, tal como se explica más adelante al tratar de los procedimientos.

En la Sexta Reunión del Subcomité efectuada en Managua, Nicaragua en junio de 1959, se consideró el proyecto de Convenio revisado, habiéndose llegado a redactar el texto del proyecto definitivo, que fuera recomendado a los gobiernos para su firma. También el Subcomité en esta ocasión finalizó la negociación de la mayor parte de los productos pendientes comprendidos en el Anexo "A" del Tratado Multilateral. Se hizo notar por otra parte la necesidad de estructurar a corto plazo, un arancel uniforme a la importación proveniente de terceros países.

El Comité de Cooperación Económica, en su Sexta Reunión celebrada en San José, Costa Rica en Septiembre de 1959, examinó el Proyecto de Convenio sobre Equiparación, el cual fue aprobado y recomendado a los gobiernos para su firma, según Resolución 81 (CCE). Fué así como el 10. de septiembre de ese año, se suscribió el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, constituyendo éste el primer escalón delo que sería más tarde el Arancel de Aduanas Uniforme Centroamericano.

3-2 El Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación.

3-2-1 Objetivos del Convenio.

En el Artículo I del Convenio, los Estados Contratantes acuerdan unificar la política arancelaria y constituir un Arancel Uniforme Centroamericano de Importación en un plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en vigencia del Convenio.

El Convenio de Equiparación, como quedó ya indicado, fue suscrito en San José de Costa Rica el 10. de septiembre de 1959, y constituye, juntamente con sus protocolos adicionales, el Arancel Uniforme de Aduanas Centroamericano.

3-2-2 Criterios de Política Económica Adoptados para la Estructuración del Convenio y sus Protocolos.

La estructuración del arancel de aduanas estuvo inspirada fundamentalmente en los siguientes criterios de política económica:

- a) Protección adecuada del mercado centroamericano para aquellos artículos que se producen o pudieran producirse en la región en condiciones razonables de calidad.
- b) Defensa de los intereses del consumidor;
- c) Protección de la Balanza de Pagos;
- d) Consideraciones de carácter fiscal.

La utilidad del producto y su elaboración en alguno de los países del área mereció especial consideración; en tal sentido, se establecieron aforos proteccionistas para la importación de aquellos productos de consumo duradero y no duradero que se producían en la región en condiciones adecuadas, o bien, cuando se consideró que se producirían a corto plazo.

A los artículos suntuarios se les aplicaron gravámenes altos, atendiendo a los criterios de carácter fiscal y defensa de Balanza de Pagos.

Las materias primas fueron equiparadas en general con gravámenes relativamente bajos, fijándose márgenes iniciales que variaban entre cero y 15 o/o ad-valorem, con el fin de no aumentar el costo de producción de las industrias centroamericanas. La utilidad del producto fue tomada como criterio para la fijación del gravamen, otorgándose un tratamiento más favorable para aquellas materias primas que se empleaban o emplearían en la elaboración de productos fundamentales; ^{3./} en segundo lugar, quedaban las que se utilizan para fabricar productos de menor interés económico.

Los bienes de capital y bienes intermedios fueron objeto de consideraciones similares a las de las materias primas. En la mayoría de los casos se fijaron gravámenes bajos y en lo que se refiere a la importación de la maquinaria agrícola fue totalmente liberada del pago de impuestos en atención a la política económica de intensificación del desarrollo y la productividad del sector agropecuario.

^{3./} Se entendían por bienes fundamentales los productos intermedios y bienes de capital.

En lo referente a la importación de maquinaria e insumos de tipo industrial, se impuso un margen arancelario que daba lugar a los gobiernos a aplicar una política de incentivos fiscales para estimular la inversión hacia las industrias que se consideraran de especial y particular interés para los países.

3-2-3 Procedimientos y Metodología que sirvió de base para la equiparación arancelaria.

a) Procedimiento.

Se adoptó el procedimiento de agrupar los productos por ramas de actividad económica y por uso económico, con respecto a los cuales se adoptaron márgenes máximos y mínimos de gravámenes. Dichos márgenes sirvieron de orientación para las negociaciones de equiparación realizadas con base en el Convenio.

Los grupos de productos fueron clasificados así: a) Bienes de capital, b) materias primas, c) bienes de consumo duradero, d) bienes de consumo no duradero; y e) combustibles y lubricantes.

Dentro de esta agrupación, se decidió clasificar los bienes de consumo de acuerdo al criterio de si eran o no susceptibles de ser sustituidos a corto plazo, por producción centroamericana, quedando clasificados con sus respectivos márgenes de la siguiente manera:

- I) Bienes de consumo susceptibles de ser sustituidos a corto plazo por producción, centroamericana
de 100 o/o a 150 o/o ad-valorem.
- II) Bienes de consumo que no son susceptibles de ser sustituidos a corto plazo.
de 25o/o a 50o/o ad-valorem.
- III) Bienes de consumo de uso suntuario.
de 100o/o a 150o/o ad-valorem.
- IV) Materias primas y bienes de capital
de 0 a 15 o/o ad-valorem.

Se fijaron dos modalidades para el establecimiento de los gravámenes a la importación: el primero la equiparación arancelaria inmediata y el otro la equiparación progresiva.

La equiparación inmediata crea un solo mercado con respecto al resto del mundo e indica que los gravámenes acordados entran en vi-

gor en la misma fecha de vigencia del instrumento que los contiene.

El segundo procedimiento de equiparación progresiva, crea un sistema transitorio de excepción, y se aplicó en aquellos casos que por razones fiscales, o de otra índole tales como desajustes en la estructura del proceso productivo, o en los hábitos del consumidor, los Estados Contratantes no podían convenir en la aplicación de gravámenes en forma inmediata. Esta modalidad sólo se aplica en aquellos casos en que se hayan agotado todos los medios posibles para llegar a acuerdos sobre aforos uniformes. El criterio que prevaleció fue el de imprimir una mayor flexibilidad a la equiparación arancelaria.

La equiparación progresiva comprende cuatro aspectos principales:

- I) El gravamen uniforme por alcanzar por todos los países al finalizar el período de transición;
- II) Período de transición;
- III) Aforo inicial de que parten todos los gobiernos;
- IV) Los aforos aplicables durante cada año del período de transición.

Aprobado el procedimiento para la equiparación se principiaron las negociaciones por producto, a nivel de subpartida. De esta forma se negociaron los primeros 258 rubros que comprende el Convenio de Equiparación, de los cuales 226 se equipararon en forma inmediata y 32 en forma progresiva. Los 258 rubros negociados en el Convenio representan el 16.7o/o de partidas y subpartidas del Arancel Uniforme - Centroamericano.

b) Metodología

Establecidos los criterios de política económica que deberían privar en las negociaciones de equiparación arancelaria, así como el procedimiento que se emplearía en las mismas, se pensó en adoptar una metodología que facilitara los trabajos y que permitiera sobre todo asegurar una igualdad de la incidencia arancelaria en cualquier punto de importación en Centroamérica para un mismo tipo de mercancías. De lo contrario, se crearían elementos artificiales de costos y localización entre empresas al existir preferencias de importación hacia determinados países del área.

En vista de lo anterior se pensó en establecer bases comunes de tipo arancelario siendo ellas las siguientes:

I) Consolidación de un aforo común.

El Subcomité de comercio consideró necesario para realizar una efectiva equiparación arancelaria, la consolidación de todos aquellos aforos negociados en tratados multilaterales y bilaterales con países no signatarios del Convenio que eran inferiores al aforo uniforme acordado. En tal sentido, el artículo VII del Convenio expresa que cada una de las partes contratantes renegociarán los acuerdos multilaterales o bilaterales que consoliden aforos inferiores a los uniformes y deberán liberarse del compromiso de consolidación adquirido en un período que no exceda un año a partir de la fecha de depósito del Convenio.

II) Adopción de un afor mixto.

Se consideró conveniente adoptar un sistema de aforo mixto compuesto por un derecho específico por unidad física y un derecho ad-valorem, con el fin de que las desventajas de uno se compensarían con las ventajas del otro y viceversa. De tal forma, el derecho específico a la par que protege el interés fiscal al evitar la defraudación por medio de la subvaluación de las mercancías, también obliga a diferenciar productos análogos de acuerdo a su precio y calidad a tal grado que el manejo del arancel se vuelve difícil y hace necesario mantener una capacitación profesional demasiado detallista. Por otra parte, no se tiene una noción precisa del grado de protección que se ofrece.

Los derechos Ad-Valorem son sencillos y simples tanto para su establecimiento como para su aplicación. Permite determinar más racionalmente la protección arancelaria, pero requiere de un mecanismo técnico de control y de una legislación específica que prevea la subvaluación y sobre valuación de las mercaderías.

Sin embargo, cuando el caso lo amerite se podrá optar por cualquiera de los sistemas, aplicando gravámenes específicos o solamente ad-valorem.

III) Uniformidad en las unidades físicas y de valor.

Para la aplicación del derecho específico se decidió tomar como base el kilogramo bruto, quedando para casos especiales el uso de otras unidades, las cuales deberían ser negociadas simultáneamente con los

gravámenes a la importación.

En cuanto a la unidad monetaria que prevalecía en los aranceles nacionales de cada país era, en tres de ellos, su moneda nacional de curso legal, y en los dos países restantes usaban una moneda de cuenta equivalente al dólar de los Estados Unidos.

Para asegurar la uniformidad de la tarifa previendo futuras modificaciones en el tipo de cambio de las monedas nacionales, se decidió aplicar una sola unidad de cuenta, denominada Peso Centroamericano (\$CA), por lo que cada país fijó para fines aduaneros, paridades fijas con relación al Peso Centroamericano. El \$CA tiene la misma paridad del dólar americano.

Para la aplicación del derecho Ad-valorem, se tuvieron presentes diversas formas, entre ellas, aplicar el derecho sobre el valor CIF de importación, el valor FOB, el precio de mercado del país exportador, valor de transacción, valor de exportación, valor de mercado en el país importador y valuación oficial. Finalmente, teniendo en cuenta consideraciones de tipo fiscal y económico se optó por usar como método de valuación para el cálculo de los impuestos ad-valorem, el valor CIF de importación de las mercaderías.

IV) Criterios y procedimientos para comparar y calcular los gravámenes uniformes totales.

Para establecer el gravamen total se decidió por una parte que para el cálculo de la tarifa arancelaria se tendrían en cuenta, además los derechos consulares, los recargos que gravaban la importación o se aplicaban sobre la liquidación fiscal de las pólizas de importación y los impuestos especiales que incidían sobre determinados productos importados no producidos en el país. Se excluyeron los que se imponían por concepto de movilización de carga y otros servicios.

Para determinar el monto del gravamen total y el equivalente ad-valorem, se pensó en determinar primeramente un valor unitario uniforme para los cinco países, sobre la base del valor unitario medio de cada país, de acuerdo a las siguientes reglas:

- a) Se tomaría la media aritmética cuando los valores unitarios de cada país fueren relativamente similares.

- b) Se tomaría un promedio ponderado si los valores unitarios tuvieran marcada discrepancia entre sí.

Para calcular dicho valor unitario se estimó prudente tomar no solo el valor representativo del año más cercano de comparación, sino también varios años anteriores a él para obtener un valor unitario más real, en aquellos casos en que existían marcadas diferencias entre los valores unitarios medios de cada país, o bien si la importación había sido insignificante en cualquiera o todos los países, o en el caso de que se tratara de productos que requirieran una investigación especial.

Una vez establecido el valor unitario promedio centroamericano se determinó la regla de equiparación aplicable al producto y finalmente se procedió a la negociación del mismo.

Las reglas de equiparación aconsejadas por la CEPAL para la negociación de los aforos se pueden resumir de la manera siguiente:

1) Si el promedio centroamericano de los gravámenes a la importación de un artículo es representativo y está comprendido dentro de los niveles máximo y mínimo acordados para el grupo de productos se debería adoptar como gravamen uniforme el promedio centroamericano.

2) Si el promedio centroamericano de los gravámenes a la importación de un artículo es representativo y es superior o inferior en 20 por ciento o menos al margen máximo correspondiente al grupo, se debería adoptar como gravamen uniforme ese máximo o mínimo del grupo.

3) Si el promedio centroamericano de los gravámenes de un artículo es representativo, pero es apreciablemente superior o inferior al margen máximo o mínimo acordado para el grupo, se debería proceder a una negociación en la que se tratará de equiparar el nivel del impuesto del país que más se acerque al margen correspondiente.

4) Si el promedio centroamericano de los gravámenes a la importación de un producto no es representativo, pero el gravamen promedio de más de dos países queda comprendido dentro de los márgenes acordados para el grupo, se debería proceder a una negociación especial, tratando, siempre que ello sea posible, de equiparar dentro de los márgenes prefijados.

5) Aquellos productos cuyo gravamen promedio no sea representativo y se aleje considerablemente de los niveles máximos y mínimos no queda sujeto a ninguna de las cuatro reglas anteriores.

3-2-4 Otros aspectos que conforman la estructura del Convenio.

3-2-4-1 Preferencia Arancelaria Centroamericana.

En el Tratado Multilateral de Libre Comercio los Estados Contratantes se comprometieron a crear una zona centroamericana de libre comercio en un período de diez años. Como se señaló anteriormente, - el compromiso contraído por los Estados Contratantes en el Convenio era de establecer el Arancel Uniforme Centroamericano en un término de cinco años, lo cual implicaba que la equiparación arancelaria se llevaría a cabo a un ritmo más acelerado que la liberalización del intercambio. Esta circunstancia presentaba el problema para los rubros que aún no gozaban de libre comercio intrarregional, de que el gravamen uniforme acordado fuera superior al nivel vigente en cada país. Lo anterior obligó a los Estados Contratantes a establecer un régimen preferencial - arancelario, con el fin de no limitar el comercio intrarregional en perjuicio de actividades productivas ya establecidas.

El artículo VII del Convenio establece dicho régimen preferencial y en el mismo se acuerda que cuando el gravamen uniforme fuese superior al aforo vigente en una o más de las partes contratantes, éstas aplicarán al comercio intracentroamericano que no sea objeto de libre comercio el aforo vigente más bajo. Se entiende por aforovigente aquel que aplicaba cada país individualmente antes de la equiparación.

Así mismo, el citado artículo mantiene la "Cláusula centroamericana de excepción"^{4/} con respecto a terceros países, en lo que se refiere a la aplicación del régimen preferencial

3-2-4-2 Comisión Centroamericana de Comercio.

En el Capítulo II del Convenio, las Partes Signatarias acordaron construir una Comisión Centroamericana de Comercio.

^{4/} CLAUSULA CENTROAMERICANA DE EXCEPCION

Es aquella en virtud de la cual un Estado Centroamericano no viene obligado a otorgar a países de fuera del área con quienes hubiera convenido o convenga la "cláusula de nación más favorecida", el tratamiento más liberal que pacte o haya pactado con otro de la región para regular sus relaciones económicas.

Que estaría integrada por representantes de cada uno de los Estados, la cual tendría como principales funciones la de proponer a las Partes contratantes, medidas tendientes al establecimiento del Arancel Centroamericano, y la de constituirse como órgano coordinador de la equiparación arancelaria.

3-2-4-3 Disposiciones Generales.

Entre las disposiciones generales establecidas en el Capítulo III y que no han sido comentadas en los puntos anteriores, figuran:

a) Renegociación de aforos:

En el artículo XII del Convenio se acordó la posibilidad de renegociar los gravámenes uniformes acordados, a solicitud de cualquiera de las Partes Contratantes. Las decisiones sobre este aspecto deberán ser tomadas por voto unánime de los Estados y cualquier modificación deberá adoptarse a niveles uniformes.

b) Arbitraje:

Cualquier diferencia que surgiere en materia de equiparación arancelaria se resolverá por medio de la Comisión Centroamericana de Comercio, pero si este procedimiento no diera resultado, las controversias se solucionarán por arbitraje. Cada país propondrá a la ODECA el nombre de tres magistrados de sus respectivas Cortes Supremas de Justicia y dentro de los cuales se escogerán, por sorteo, cinco árbitros, que integrarán el Tribunal arbitral, debiendo ser cada uno de ellos de diferente nacionalidad.

Las decisiones que se tomen deben contar con los votos de, por lo menos, tres de ellos y causará efectos de cosa juzgada en lo referente a cualquier punto que se resuelva relativo a interpretación o aplicación del Convenio.

3-2-4-4 Disposiciones finales.

Se convino en que el Convenio entraría en vigor al depositarse el tercer instrumento de ratificación para los primeros tres países ratificantes y para los siguientes en la fecha de depósito de sus respectivos instrumentos. De esa cuenta entró en vigencia para Guatemala, El Salvador y Nicaragua el 29 de septiembre de 1960; para Honduras el 16 de agosto de 1962 y para Costa Rica el 23 de septiembre de 1963.

Entre las disposiciones finales se encuentra el artículo XV que prescribe la duración, ratificación y denuncia del Convenio. La duración del mismo será de veinte años, a partir de la fecha de vigencia, y se renovará por períodos de 10 años, entrará en vigor en la fecha en que se deposite el tercer instrumento de ratificación y podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Contratantes con dos años de anticipación al primer período.

3-2-5 Negociaciones posteriores a la suscripción del Convenio.

Con el fin de dar cumplimiento al Artículo I del Convenio en el sentido de constituir un Arancel de Aduanas Centroamericano en un plazo de cinco años, el Comité de Cooperación Económica aprobó su resolución 83 en la que se le otorga una alta prioridad a los trabajos de equiparación arancelaria y se encomienda al Subcomité de Comercio que se constituya en sesión permanente para formular un proyecto de Arancel de Aduanas Uniforme.

El resultado de las negociaciones llevadas a cabo por el Subcomité tuvieron como resultado la suscripción y firma del primer Protocolo al Convenio de Equiparación denominado "Protocolo de Managua", por haber sido suscrito en la ciudad de Managua, el mismo día y lugar en que fue suscrito el Tratado General de Integración Económica Centroamericana: el 13 de diciembre de 1960, durante la Séptima Reunión Ordinaria del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano.

3-2-5-1 Protocolo de Managua.

Con la suscripción del Protocolo de Managua los rubros equiparados ascendieron a 685, constituyendo el 44.30/o del total de rubros que integrarían el Arancel.

3-2-5-2 Protocolo de San José.

El segundo Protocolo al Convenio de Equiparación de gravámenes a la Importación fue suscrito en la ciudad de San José de Costa Rica el 31 de julio de 1962, durante la Tercera Reunión Extraordinaria del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Con la suscripción de este Protocolo la equiparación llegó a 1,419 rubros arancelarios, quedando en esta forma constituido el 91.70/o del Arancel de Aduanas Centroamericano.

3-2-5-3 Otros Protocolos.

Con la suscripción de seis Protocolos adicionales al Convenio se equipararon otros 92 rubros arancelarios los cuales elevaron a 97.6o/o -- del Arancel de Aduanas los rubros equiparados.

3-2-5-4 Estado Actual del Arancel.

A la fecha el Arancel de Aduanas Centroamericano está formado por 1511 rubros equiparados y 37 rubros que se encuentran pendientes de equiparación. Estos 37 rubros constituyen el 2.4o/o del arancel, - pero su significación dentro del Comercio Exterior y su incidencia fiscal es muy importante, como se verá más adelante.

De los 1511 rubros equiparados, 1265 fueron negociados en forma inmediata, equivalente al 81.6o/o del total y 246 fueron equiparados en forma progresiva, significando estos rubros el 16.0o/o de dicho total.

De los 246 rubros equiparados en forma progresiva, 216 han alcanzado el aforo uniforme y los restantes 30 rubros se encuentran en el 5o. año del período de transición. El 4 de mayo de 1972 finalizará dicho período y consecuentemente alcanzarán el gravamen uniforme quedando de esta manera equiparados.

En el cuadro No. 1-1 se encuentra detallada toda la información que se comenta en los párrafos anteriores, en la que se presenta la lista de los rubros arancelarios equiparados, distinguiendo entre los que se equipararon en forma inmediata y progresiva, sus respectivos porcentajes, el nombre del protocolo que los contiene y lugar y fecha de suscripción del instrumento correspondiente.

En el Cuadro No. 1-2 se encuentra el nombre de los instrumentos jurídicos en los cuales se equipararon los rubros arancelarios y la fecha de suscripción y de vigencia de cada uno de ellos.

CUADRO No. I-1
CENTROAMERICA: EQUIPARACION ARANCELARIA AL 31 DE DICIEMBRE DE 1971

LISTA DE LOS RUBROS ARANCELARIOS EQUIPARADOS HASTA LA FECHA. CLASIFICADOS POR EQUIPARACION INMEDIATA Y PROGRESIVA Y SUS RESPECTIVOS PORCENTAJES Y LUGAR Y FECHA DE SUSCRIPCION DEL INSTRUMENTO CORRESPONDIENTE.

	Equiparación Inmediata		Equiparación Progresiva		Totales		Lugar y Fecha de suscripción del Instrumento.
	No. de rubros	o/o	No. de rubros	o/o	No. Rubros	o/o	
1.- Convenio de Equiparación	226	14.6	32	2.1	258	16.7	S. José 1/9/1959
2.- Protocolo de Managua	375	24.2	52	3.4	427	27.6	Managua 13/12/1960
3.- Protocolo de San José	603	39.0	131	8.4	734	47.4	S. José 31/7/1962
4.- Primer Protocolo de San Salvador	5	0.3	1	0.1	6	0.4	S. Salvador 29/1/1963
5.- Protocolo al Convenio sobre el régimen de Industrias Centroamericanas de Integración	9	0.6	---	---	9	0.6	S. Salvador 29/1/1963
6.- Protocolo de Guatemala	15	0.9	30	2.0	45	2.9	Guatemala 1/8/1964
7.- Acuerdo Especial sobre Equiparación de Tejidos de Rayon y otras fibras artificiales o sintéticas.	12	0.8	---	---	12	0.8	S. Salvador 7/2/1965
8.- Segundo Protocolo de San Salvador	3	0.2	---	---	3	0.2	S. Salvador 5/11/1965
9.- Segundo Protocolo de Managua	17	1.0	---	---	17	1.0	Managua 16/11/1967
Totales: Rubros equiparados	1,265	81.6	246	16.0	1,511	97.6	
Rubros pendientes de equiparación					37	2.4	
TOTAL GENERAL:					1,548	100.0	

NOTA: De los rubros que se equipararon progresivamente, 216 han alcanzado el aforo uniforme y quedan solo 30 rubros equiparados en forma progresiva, correspondientes al Protocolo de Guatemala. Los cuales terminarán su período de transición al 3/5/72 FUENTE: Sección de Libre Comercio SIECA.

CUADRO No. I-2
CONVENIO CENTROAMERICANO SOBRE EQUIPARACION DE GRAVAMENES A LA IMPORTACION
Y SUS PROTOCOLOS FECHAS DE SUSCRIPCION Y FECHAS DE VIGENCIA PARA TRES,
CUATRO Y CINCO PAISES

	Fecha de suscripción	Fecha de vigencia en tres países	Fecha de vigencia en cuatro países	Fecha de vigencia en cinco países	Lapso entre suscripción y Vigencia plena
1.-Convenio de Equiparación	1/IX/59	29/IX/60	16/VIII/62	23/IX/63	4 años, 0 meses y 22 días
2.- Protocolo de Managua	13/XII/60	4/VI/61	16/VIII/62	23/IX/63	2 años, 9 meses y 10 días
3.-Protocolo de San José	31/VII/62	29/IV/64	22/XII/64	9/III/65	2 años 7 meses y 9 días
4.-Primer Protocolo de San Salvador	29/I/63	11/X/64	31/VIII/65	31/8/65	2 años 7 meses y 2 días
5.- Primer Protocolo REgimen de Industrias	29/I/63	26/II/65	31/VIII/65	-----1/	-----
6.- Protocolo de Guatemala	1/VIII/64	4/V/67	-----2/	2/	-----
7.- Acuerdo Especial	7/II/65	18/I/68	11/III/68	22/VII/68	3 años 5 meses y 15 días
8.- Segundo Protocolo de San Salvador	5/XI/65	14/X/67	22/XII/67	-----1/	-----
9.- Segundo Protocolo de Managua	16/XI/67	23/III/69	23/III/69	-----1/	-----

FUENTE: SIECA

1/ No está vigente para Honduras

2/ No está vigente para Honduras y El Salvador.

4.- RUBROS PENDIENTES DE EQUIPARACION ARANCELARIA.-

Por razones de orden fiscal, primordialmente, se encuentran a la fecha sin equiparación arancelaria, treinta y siete rubros del Arancel de Aduanas de Importación. Estos 37 rubros representan el 20/o del total de rubros que componen dicho Arancel, sin embargo, su peso en el comercio de Centroamerica representó en los años de 1966, 1967 y 1968 el 16.80/o, 14.70/o y 14.50/o del valor de las importaciones totales que realizó el área en esos mismos años. De dichos porcentajes correspondió el 16.10/o, 13.90/o y 13.70/o respectivamente, a importaciones procedentes de otras áreas y el 0.60/o, 0.80/o y 0.80/o a las compras del mercado regional.

En términos absolutos, la importación de los rubros pendientes de equiparación arancelaria en los años citados fue del orden de \$C.A.158.1 \$C.A.151.0 y \$C.A.151.6 millones en toda la Región.

De los 37 rubros pendientes de equiparación, cuatro son de origen agrícola, siendo ellos: el trigo y escanda sin moler; la harina de trigo; sé-móla; y tejidos de yute, henequén y otras fibras vegetales, representando el 14.50/o de las importaciones de todos los rubros no equiparados. En terminos absolutos, las importaciones de los cuatro rubros de origen agrícola en el año de 1968 ascendieron al monto de \$C.A.22.0 millones.

El petróleo y sus derivados ocasionaron importaciones por valor de \$C.A.47.0 millones. Estos conforman el 31.00/o de las importaciones realizadas por todos los rubros no equiparados, durante 1968.

Los automóviles para pasajeros; camiones y camionetas; carrocerías, chasis, bastidores y otras piezas de repuesto ocasionaron importaciones por valor de \$C.A.54.5 millones, equivalentes al 36.00/o del total de las importaciones de los rubros no equiparados que Centroamérica realizó en el mismo año de 1968.

El 17.50/o restante corresponde a otros productos tales como: transmisores y receptores de radiotelegrafía, radiofonía y televisión; micrófonos, altoparlantes y amplificadores; condensadores, filtros, aparatos, accesorios y repuestos electrónicos; vehículos automotores rústicos; refrigeradores y congeladores mecánicos.

Como se explico al principio, el factor principal que ha impedido

la equiparación arancelaria de estos rubros es de orden fiscal, ya que los aranceles nacionales que gravan estos productos difieren mucho de país a país. Por ejemplo, la incidencia arancelaria del "trigo" varía del 2.0o/o en Costa Rica al 27o/o en Nicaragua y 23o/o en Guatemala. La incidencia arancelaria de la harina de trigo varía del 36o/o en Nicaragua al 97o/o en Costa Rica.

Examinando el caso de la "gasolina", nos encontramos que la incidencia arancelaria de los impuestos que gravan este producto oscila de 150.2 o/o, en Guatemala a 641.2o/o en Costa Rica.

El caso de los otros productos derivados del petróleo es similar en lo que se refiere a la disparidad que existe en la imposición de cada país.

La necesidad que existe de que estos 37 rubros queden equiparados uniformemente es obvia. Por una parte, se contribuiría a perfeccionar la zona de libre comercio, ya que alguno de los productos con restricciones no gozarán del mismo hasta que sus materias primas hayan sido previamente equiparadas, tal el caso de los macarrones y productos de panadería; y por otra, es requisito previo para la creación de una Unión Aduanera, la total equiparación del Arancel Centroamericano.

5.- LAS RENEGOCIACIONES ARANCELARIAS.

5-1 Fines y criterios adoptados para la renegociación de aforos.

El Artículo XII del Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la importación permite la renegociación de los gravámenes uniformes acordados y de la clasificación arancelaria unificada.

Como ha quedado visto, el Arancel de Aduanas fue concebido fundamentalmente como un instrumento de desarrollo industrial, y fue estructurado de acuerdo al grado de desarrollo que en ese entonces (1958) tenía Centroamérica. Sin embargo, previendo que en el futuro la industria presentaría ciertos avances y transformaciones, se pensó en dotar a los Organismos de Integración, de los medios necesarios para modificar los aforos uniformes, por ejemplo para aquellos productos que en el momento de suscribirse el Convenio no ameritaban protección, por no producirse en el área, pero que al correr del tiempo, existía la posibilidad de ser producidos, tales como: materias

primas, bienes intermedios y bienes de capital, que se encuentran escasamente protegidos, porque como ya se vió, los aforos uniformes se acordaron con niveles bajos.

En efecto, con el tiempo se fueron presentando un considerable número de casos en que se hacía necesaria la modificación de los gravámenes a la importación, y los órganos de la integración económica los renegociaron.

5-2 Proceso y Procedimiento.

El proceso de las renegociaciones arancelarias es por demás decirlo, engorroso y presenta una rigidez de tal grado que el objetivo de proteger determinado producto de la competencia extranjera, pierde su razón de ser, al no poder entrar en vigencia los nuevos aforos en el momento oportuno y necesario. Baste para sustentar lo expresado, la enumeración esquemática de los pasos que se deben seguir para renegociar un aforo uniforme: 5/

- a) El interesado presenta la solicitud al Gobierno de su país en el formulario de rígor aprobado por el Consejo Ejecutivo.
- b) El Gobierno la somete al Consejo Ejecutivo por intermedio de la SIECA.
- c) La SIECA trasmite la solicitud a los restantes Gobiernos.
- d) La SIECA inicia su estudio y prepara sus comentarios y propuestas.
- e) La SIECA envía los comentarios a todos los Gobiernos e incluye la solicitud en la agenda provisional de la próxima reunión del Consejo Ejecutivo.
- f) El Consejo Ejecutivo conoce y discute la solicitud, según el orden de prelación establecido. Cada Representante puede plantear una solicitud a la vez, escogida dentro de las pendientes presentadas por su Gobierno,

5/ Estos pasos fueron tomados del: "Compendio Informativo del Programa de Integración Económica Centroamericana" BID, Diciembre 1969.-

- g) Una vez que el Consejo Ejecutivo renegoció el impuesto y aprovechándose una reunión del Consejo Económico Centroamericano, los Ministros de Economía que integran este cuerpo suscriben un Protocolo al "Convenio de Equiparación".
- h) Dicho Protocolo pasa a los Congresos Nacionales para su ratificación legislativa.
- i) Los Gobiernos depositan el instrumento de ratificación en la Secretaría de la ODECA.
- j) El nuevo impuesto entra en vigor ocho días después de depositarse el tercer instrumento de ratificación, para los tres primeros depositantes, y en la respectiva fecha de depósito, para los otros dos países."

5-3 Problemas y limitaciones existentes para la renegociación de aforos.

El proceso que sufre una solicitud tendiente a modificar un aforo es no solo engorroso sino exageradamente lento, no solamente por el largo tiempo que emplean la Asamblea Legislativa de cada país para ratificar el instrumento, el Organismo o Poder Ejecutivo para depositarlo, como por el tiempo que emplean los Consejos Ejecutivo y Económico del Tratado General en su estudio y aprobación.

Hasta la fecha han sido renegociados 71 rubros arancelarios en cuatro Protocolos diferentes. Los dos primeros Protocolos donde se renegociaron 23 rubros, 6/ fueron suscritos antes de que el Consejo Ejecutivo aprobara durante su XV Reunión 7/ el "formulario que contendrá la información mínima que debe acompañar todas las solicitudes de renegociación arancelaria", y por lo tanto, se obvió el tiempo que posteriormente se empleó en los cinco primeros pasos del proceso descrito en el punto anterior, o sea el correspondiente a la presentación de la solicitud y su estudio tanto por los cinco gobiernos como por la SIECA.

6/ El Protocolo de San Salvador suscrito el 29 de enero de 1963, y el Protocolo de Guatemala, suscrito el 10 de agosto de 1964.

7/ celebrada del 15 al 25 de junio de 1965.

De estos dos instrumentos el primero corresponde al Primer Protocolo de San Salvador, y requirió, desde la fecha de suscripción del mismo hasta la fecha en que cobró vigencia, de 1 año 9 meses en Guatemala, El Salvador y Costa Rica y 2 años 7 meses en Honduras y Nicaragua.

El otro instrumento, "Protocolo de Guatemala", requirió desde la fecha de su suscripción hasta la fecha de su vigencia 2 años 9 meses 4 días para Guatemala, Nicaragua y Costa Rica. El Salvador y Honduras aún no lo han depositado. Esto indica que para los 10 rubros que renegociaron en el mismo, aplican aforos diferentes de los que aplican los otros tres países restantes. B/

Los otros dos instrumentos donde fueron renegociados 48 rubros arancelarios fueron suscritos en 1965 y 1967, después de la aprobación del referido "formulario" y por lo tanto, las solicitudes requirieron, además del tiempo empleado en la ratificación y depósito de su respectivo instrumento, de aquel otro empleado por SIECA y los gobiernos del Area en su estudio, y por los Organismos de Integración en su discusión y aprobación. El primero de estos instrumentos es el "Segundo Protocolo de San Salvador", suscrito el 5 de noviembre de 1965. Los catorce (14) rubros renegociados en el mismo sufrieron un proceso que duró entre 2 y 3 meses para unos rubros hasta 4 años 8 meses para otros. El tiempo total transcurrido desde la fecha de la solicitud hasta que el Protocolo cobró vigencia fue:

De dos a tres años para	9 rubros
De tres a cuatro años para	1 rubro
De cuatro a cinco años para	3 rubros

En este proceso, para once rubros fue mayor el tiempo que se empleó en ratificar y depositar el instrumento que el empleado por los organismos de integración para considerar y aprobar la solicitud.

El otro instrumento es el "Segundo Protocolo de Managua", suscrito el 16 de noviembre de 1967, y en el mismo se renegociaron treinta y cuatro (34) rubros arancelarios. Estos sufrieron un proceso de renegociación que duró entre 1 año 9 meses y 23 días para algunos y 3

B/ En el caso de "equiparación de aforos" llevada a cabo en instrumentos que aún no ha depositado Honduras (3) y El Salvador y Honduras -uno- estos países siguen aplicando sus aranceles nacionales. En algunos casos la diferencia entre los gravámenes nacionales y los uniformes son de bastante significación lo cual incide en forma negativa en el funcionamiento del mercado común.

años 7 meses y 25 días para otros. El tiempo total transcurrido desde la fecha de la solicitud hasta que el Protocolo cobró vigencia fue:

para cuatro rubros	de 1 a 2 años
para seis rubros	de 2 a 3 años
para veinticuatro rubros	de 3 a 4 años.

Honduras aún no lo ha depositado. En este instrumento, las 2/3 partes del tiempo del proceso de renegociación estuvo sujeto a disposiciones de los Organismos de Integración y 1/3 parte del tiempo a la Ratificación y Depósito del mismo.

Existen además doce (12) solicitudes de renegociación de aforos que se encuentran pendientes de ser consideradas por el Consejo Ejecutivo de las cuales seis fueron presentadas en 1967 y seis en -- 1968. Otras seis solicitudes han sido consideradas en el seno del Consejo Ejecutivo, pero los miembros del mismo no han logrado, por voto unánime, llegar a un acuerdo definitivo sobre los nuevos aforos; y cinco solicitudes se encuentran en el proceso de ser incluidas en un Protocolo.

De lo hasta aquí expuesto se desprende que la protección arancelaria que se decide conceder a través de una elevación de los gravámenes arancelarios a la importación para encarecer el producto importado y asegurarle a los empresarios regionales el mercado centroamericano, pierde su efectividad por el largo período que se llevan los estudios, aprobación, suscripción, ratificación, depósito y vigencia del Protocolo.

Desde otro punto de vista, en muchas ocasiones se concede la protección arancelaria por medio de renegociación de aforos, a cualquier empresario, eficiente o no, que decide invertir en cualquier actividad industrial, generalmente en la producción de artículos que sólo se limitan a abastecer la demanda interna a costos elevados, sin relación con los precios promedios internacionales.

Generalmente, las renegociaciones se aprueban sin contar con los suficientes elementos de juicio que permitan precisar si una empresa está solicitando una mayor protección con el propósito de obtener más utilidades, o si se trata de una empresa cuya producción antieconómica permanece constante ó, bien que la empresa solicitante pasa por una etapa de ineficiencia de la cual no podrá salir si la

protección arancelaria no la ayuda contra la competencia extranjera, siendo dicha etapa de carácter temporal.

Lo anterior obedece en su mayor parte a que las solicitudes que se presentan deben ajustarse a los requisitos exigidos en el "formulario" aprobado por el Consejo Ejecutivo en el año de 1965, careciendo dicho formulario, por otra parte de la valiosa información que podría proveer de suficientes y sólidos elementos de juicio para resolver si se justifica o no la protección solicitada.

A continuación se presenta un resumen de los puntos que conforman el formulario actual:

- descripción del producto
- proceso de producción
- materias primas y otros insumos
- clasificación industrial
- motivos que justifican la solicitud
- gravámenes actuales y propuestos
- Información estadística sobre:
 - Importaciones
 - producción efectiva de la planta
 - aprovechamiento de la capacidad instalada.
- Precios de mercado a nivel del consumidor, del
 - producto centroamericano
 - del producto importado.
- Otra información:
 - mano de obra, sueldos, salarios y prestaciones sociales, beneficio neto en la balanza de pagos, contribución al producto nacional bruto, monto del capital, monto de la inversión, planes futuros de expansión, etc. etc.

Como se observa en los puntos anteriores no hay ninguno que requiera la información necesaria de una empresa como son: el Estado de Pérdidas y Ganancias y Balance General.

Establecer el tamaño óptimo de la planta, es otro factor de suma importancia que permite conocer si la empresa trabaja antieconómicamente, pues establece cuán debe ser la capacidad mínima y máxima de la planta para que la empresa trabaje sin pérdidas. Conociendo la capacidad máxima y mínima se puede determinar el tamaño óptimo en el cual se obtiene la máxima ganancia.

Debe de exigirse una certificación-extendida por un organismo competente en la materia-como el ICAITI, de la calidad del producto, lo cual no se solicita en el mencionado formulario.

Entre la "otra información" que requiere dicho formulario la descripción de la misma se deja a criterio del empresario solicitante y generalmente no la proporcionan con el detalle que merece, por ejemplo, en el Valor Agregado, no se desglosan los rubros que lo forman, lo cual no permite detectar qué porcentaje del mismo lo componen las utilidades de la empresa, y cuál los salarios, alquileres, etc. Así mismo, en lo referente al monto de la inversión debe conocerse la suma a que asciende el capital centroamericano, y el capital foráneo. En la composición de la inversión es importante conocer el porcentaje del capital propio de la empresa y aquél formado por préstamos a largo plazo. También es conveniente que la persona encargada de realizar el análisis y dictamen de la solicitud, visite personalmente la planta y compruebe la información proporcionada.

En otro sentido, la protección arancelaria se ha concedido sin tener claro ni definido cuál debe ser el "grado adecuado de protección" y el tiempo suficiente y necesario que requiere la misma.

De la realidad hasta aquí planteada, los organismos de integración han dedicado su preocupación al serio problema que conlleva la rigidez del arancel de aduanas que no permite su modificación sino a través del proceso ya descrito. En tal sentido se planteó la conveniencia de introducir en el instrumental jurídico de la integración un Protocolo que tienda a dotar de flexibilidad el manejo del Arancel Uniforme Centroamericano de importación. Para dicho efecto, la SIECA preparó un proyecto de Protocolo, en el cual se propone dotar al Consejo Económi-

co que por simple resolución y con la previa autorización del Organismo Ejecutivo, determine el nivel de los gravámenes dentro de límites mínimo y máximo. Dicho proyecto fue considerado por las autoridades de integración, durante las reuniones del Modus Operandi celebradas en 1970, y después de introducirle algunas modificaciones fue aprobado dejando su suscripción pendiente para el momento que los gobiernos los consideren oportuno.

CAPITULO II

EFFECTOS DE LA POLITICA ARANCELARIA EN LOS INGRESOS FISCALES DE CENTROAMERICA

1.- Consideraciones generales:

La Hacienda Pública es la encargada de administrar el tesoro público y dirigir la política financiera del Gobierno. Para tal propósito debe agenciarse los medios y fuentes de ingresos que permitan cubrir el gasto público cuyo objeto es el de satisfacer las necesidades socio-económicas más apremiantes de la población. Los ingresos fiscales pueden clasificarse así: a) ingresos corrientes; y b) ingresos de capital. Los ingresos corrientes se subdividen en tributarios, y no tributarios. Los primeros son aquellos que se obtienen por medio de la aplicación del sistema impositivo y están conformados por los impuestos directos que gravan el ingreso, el capital y el patrimonio de las personas, tanto naturales como jurídicas; y por los impuestos indirectos que recaen sobre la producción, consumo o transferencia de bienes y servicios.

Como ejemplo de impuestos directos tenemos aquellos que gravan los sueldos y salarios, las utilidades de las empresas, los intereses y dividendos y la propiedad. Como ejemplo de los indirectos, pueden mencionarse los que gravan la compra-venta de bienes, los procesos productivos y el comercio exterior.

Los ingresos no tributarios están constituidos por la renta de bienes nacionales: arrendamientos, venta de activos, y la renta derivada de los servicios públicos colectivos como: correos y teléfonos, trans-

porte, energía eléctrica, agua potable, etc.

Los ingresos de Capital son aquellos que provienen de la colocación de la Deuda Pública, tanto interna como externa.

Centroamérica en su conjunto y cada uno de los países en particular tienen como fuente principal de financiamiento del Gasto Público, los Ingresos Tributarios, y su sistema impositivo se caracteriza como todo sistema peculiar de países en desarrollo, en el que los gobiernos dependen en un alto grado de los ingresos provenientes de los impuestos aplicados al comercio exterior, de donde cualquier variación en el comercio internacional los hace sumamente vulnerables, como países periféricos que son.

En el período 1953-1958 los ingresos tributarios de Centroamérica representaron las tres cuartas partes del total de ingresos fiscales del Gobierno Central (incluyendo la Deuda Pública) $\frac{1}{4}$. De los ingresos tributarios, los provenientes del comercio exterior tenían una participación de mucha relevancia dentro del total de ingresos fiscales, constituyendo en 1953 el 45.7o/o y en 1958 el 40.9o/o.

Finalmente, dentro de los ingresos provenientes de la imposición a dicho comercio, eran las importaciones las que representaban la mayor parte de éstos, constituyendo en 1953 el 34.4o/o y en 1958 el 32.2 $\frac{1}{2}$ del total de ingresos fiscales. Las cifras anteriores se pueden apreciar en el cuadro No. II-1

CUADRO No. II-1
CENTROAMERICA: INGRESOS FISCALES DEL
GOBIERNO CENTRAL
1953-1958-1963 y 1968.

(En millones de Pesos Centroamericanos)

AÑOS	Total ingresos fiscales	Total Ingresos tributarios	o/o	Total Impuestos a la importación	o/o	Total Impuestos al comercio exterior	o/o
1953	246.5	185.6	75.3	84.9	34.4	112.6	45.7
1958	342.4	252.9	73.9	110.1	32.2	140.1	40.9
1963	433.7	290.1	66.0	124.7	28.7	143.8	33.2
1968	630.1	420.3	66.7	110.7	17.6	130.0	20.6

$\frac{1}{4}$ En 1953 esta participación se elevaba al 75.3o/o y en 1958 había descendido a 73.9o/o

2.- Estructura Tributaria en el Período 1953-1958 (Pre-Integracionista).

2.1 Impuestos indirectos y directos.

Analizando la estructura tributaria de Centroamérica, los impuestos indirectos representaban en 1953, el 86.9o/o del total de ingresos tributarios, manteniéndose la misma estructura durante el período, ya que para 1958 la participación de aquéllos fue de 86.2o/o, participando los impuestos directos únicamente con el 13.1o/o y 13.8o/o, respectivamente.

2.2 Impuestos al comercio exterior.

De los impuestos indirectos en Centroamérica, el comercio exterior contribuyó con el 60.6o/o del total de ingresos tributarios durante 1953, y con el 55.4o/o en 1958. Este cambio se explica en parte, por la conducta decreciente de los impuestos a las exportaciones, pues esos impuestos para los años indicados, alcanzaron el 14.9 o/o y el 11.9o/o respectivamente, del total tributado. Las importaciones por su parte representaban en 1953 el 45.7o/o y en 1958 el 43.5o/o del total de ingresos tributarios.

Las cifras anteriores son un índice de la importancia que para los gobiernos centroamericanos tienen los impuestos al comercio exterior. Estas cifras se pueden observar en los Cuadros Nos. II-2 y II-3.

CUADRO No. II-2

CENTROAMERICA: INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES

(En millones de Pesos Centroamericanos)

AÑOS	Total ingresos tributarios	Impuestos directos	Impuestos Indirectos al Comercio exterior				Total
			Importaciones	Exportaciones	consumo prod. y O.	Total	
1953	185.7	24.2	84.9	27.7	112.6	48.9	161.5
1968	252.9	34.8	110.1	30.0	140.1	78.0	218.1
1963	290.1	48.1	124.5	19.4	143.9	98.1	242.0
1968	420.3	107.5	110.7	19.3	130.0	182.8	312.8

FUENTE: SIECA

CUADRO No. II-3
CENTRO AMERICA: ESTRUCTURA TRIBUTARIA.
1953-1958-1963-1968

(En porcientos)

AÑOS	Total Ingresos tributarios	Impuestos directos	Impuestos indirectos				
			Al comercio exterior				
			Importaciones	Exportaciones	Total	consumo pro. y otros	Total
1953	100.0	13.1	45.7	14.9	60.6	26.3	86.9
1958	100.0	13.8	43.5	11.9	55.4	30.8	86.2
1963	100.0	16.6	42.9	6.7	49.6	33.8	83.4
1968	100.0	25.6	26.3	4.6	30.9	43.5	74.4

FUENTE: SIECA

En el caso particular de Guatemala - ver cuadro No. II-4 - los ingresos tributarios con respecto al total de ingresos fiscales para los años 1953 y 1958, representaban el 69.5o/o y 66.4o/o respectivamente.

CUADRO No. II-4
GUATEMALA: INGRESOS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL.
1953-1958-1963-1968

(En millones de Pesos Centroamericanos)

AÑOS	Total Ingresos fiscales	Total ingresos tributarios	o/o	Total impuestos a la import.	o/o	Total impuestos al comercio Ext.	o/o
1953	82.9	57.6	69.5	21.1	25.5	31.2	37.6
1958	125.3	83.2	66.4	27.0	21.5	37.8	30.2
1963	141.6	84.0	59.3	27.9	19.7	34.0	24.0
1968	189.5	117.0	61.7	26.1	13.8	30.3	16.0

FUENTE: SIECA

Los ingresos por concepto del comercio exterior - ver Cuadros Nos. II-5 y II-6 - en 1953 alcanzaban el 54.2o/o dentro de la estructura tributaria de Guatemala; de ellos los originados por importaciones eran del orden del 36.6o/o y las de las exportaciones del 17.5o/o. Para el año 1958 la composición anterior había variado sensiblemente, ya que los ingresos originados del comercio exterior alcanzaban niveles del 45.4 ó/o del total de ingresos; las importaciones se situaron en el 32.4o/o y las exportaciones en el 13.0o/o.

CUADRO No. II-5
GUATEMALA: INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO CENTRAL.
 (En millones de Pesos Centroamericanos)

AÑOS	Total ingresos tributarios	Impuestos directos	Impuestos Indirectos			
			Al comercio Exterior			
			Importaciones	Exportaciones	Total	Consumo prod. y otros
1953	57.6	5.1	21.1	10.1	31.2	21.3
1958	83.2	7.7	27.0	10.8	37.8	37.7
1963	84.0	11.2	27.9	6.1	34.0	38.8
1968	117.0	21.5	26.1	4.2	30.3	65.2

FUENTE: SIECA

CUADRO No. II-6
GUATEMALA: ESTRUCTURA TRIBUTARIA DEL GOBIERNO CENTRAL
 (En Porcientos)

AÑOS	Total ingresos tributarios	Impuestos directos	Impuestos Indirectos			
			Al comercio Exterior			
			Importaciones	Exportaciones	Total	Consumo prod. y otros
1953	100.0	8.8	36.6	17.5	54.2	37.0
1958	100.0	9.2	32.4	13.0	45.4	45.4
1963	100.0	13.3	33.2	7.2	40.5	46.2
1968	100.0	18.4	22.3	3.6	25.9	55.7

FUENTE: SIECA

Si se suma a dichos ingresos los originados por el consumo, producción y otros, se observa que la participación de los ingresos tributarios indirectos se elevan considerablemente, llegando en el año 1953 al 91.20/o y en 1958 al 90.80/o del total de ingresos tributarios; consecuentemente, la participación por concepto de impuestos directos queda reducida en los años citados al 8.80/o y 9.20/o.

En cuanto a la estructura tributaria del resto de los países centroamericanos, no se aleja de la descrita para el caso de Guatemala, como es natural, dadas sus estructuras tan similares, por lo que no se analizan en el presente trabajo.

A pesar de que no se comentan las estadísticas del resto de Centroamérica, es pertinente señalar que Nicaragua registra para los años 1953 y 1958 ingresos mayores que Guatemala, provenientes del comercio exterior. En el caso de El Salvador, Honduras y Costa Rica, dichos ingresos fueron menores que para Guatemala. Asimismo, se destaca de la información estadística aludida que los ingresos por concepto de impuestos directos guardan dentro de los otros cuatro países niveles porcentuales semejantes, aún cuando son más elevados en Guatemala.

Los datos anteriores indican que para cada uno de los años citados los impuestos provenientes del comercio exterior eran de significativa importancia para la Hacienda Pública de los países miembros del MCCA.

3.- Estructura tributaria durante el Período de Integración Económica (1958-1968).

El período de integración Económica, 1958-1968, para fines del presente análisis se ha dividido en dos etapas: el primer quinquenio que va de 1958, año en que se principiaron a suscribir los primeros Instrumentos Jurídicos^{2/}, hasta 1962. La Segunda etapa corresponde al quinquenio 1963-1968, en la cual se pueden apreciar los resultados de la aplicación de los diferentes instrumentos suscritos, especialmente, los que se refieren a política arancelaria.

^{2/} El Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica en 1958 y el Convenio Centroamericano de Equiparación de Gravámenes a la Importación en 1959, - hasta el año de 1963 en que han entrado en vigor casi la totalidad de Convenios y Protocolos suscritos durante el quinquenio.-

No se ha tomado en cuenta para este análisis los años posteriores a 1968 por ser este un período anormal dentro del funcionamiento del Mercado Común Centroamericano.

En el decenio que nos ocupa, la estructura fiscal de los gobiernos centrales del área, sufrió una variación con respecto al período anterior, al descender los ingresos tributarios en términos porcentuales de 75.3o/o y 73.9o/o que habían representado en 1953 y 1958, a 66.0o/o y 66.7o/o en los años 1963 y 1968, respectivamente, revelando la misma tendencia los ingresos provenientes del comercio exterior, los cuales experimentaron un descenso con relación al período anterior de 40.9% en 1958 a 20.6o/o en 1968. Dentro de estos últimos, a pesar de ser las importaciones las que más contribuyeron a la captación de dichos ingresos, su participación también tendió a disminuir, del 32.2o/o que representaban en 1958 a 28.7o/o en 1963, llegando al 17.6o/o en el año de 1968, porcentaje que representa la mitad de lo que constituía en 1953, cuya participación dentro del total de ingresos fiscales fue del orden del 34.4o/o -ver Cuadro No. II-1.-

Al estudiar el comportamiento de cada uno de los países del área, vemos que todos siguieron la misma tendencia aunque unos más accentuada que otros, como el caso de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, no así en el caso de El Salvador y Honduras en los cuales la estructura de los ingresos provenientes de las importaciones registró un comportamiento -siempre en descenso- pero, con menos impulso, que los otros tres países.

Guatemala, por su parte, refleja la misma tendencia que Centroamérica en su conjunto ya que la participación de los ingresos tributarios descendió de 66.4o/o en 1958, al 61.7o/o en 1968, siendo su comercio exterior el que más contribuyó en la captación de los ingresos fiscales, a pesar de que su comportamiento tendió a descender del 30.2 o/o en 1958 al 16.0o/o en 1968. De igual forma, las importaciones revelan la misma tendencia, la cual se hace sentir en el descenso de su participación del 21.5o/o en 1958 al 13.8o/o en 1968, y al comparar este último año con 1953 en el que las importaciones representaban el 25.5 o/o, el descenso se pronuncia aún más, pues la reducción en 1968 alcanza la mitad de lo que era en el año de 1953. -ver Cuadro No. II-4-

De tal forma, la política arancelaria contenida en los distintos

instrumentos jurídicos suscritos en el período 1958-63, contribuyó a cambiar, aunque en forma moderada, la estructura tributaria de Centroamérica, tal como se aprecia en las cifras relativas que la integran y que aparecen en los Cuadros Nos. II-2 y II-3.

Los ingresos tributarios de Centroamérica, del período que nos ocupa, provinieron en su mayor parte de los impuestos indirectos. Sin embargo, la estructura de los mismos varió durante el período del 86.2 o/o que representaban en 1958 al 74.4o/o en 1968. Los ingresos derivados de los impuestos indirectos fueron obtenidos en una buena parte por medio del comercio exterior, el cual también disminuyó su participación del 55.4o/o en 1958 al 30.9o/o en 1968; y éste a su vez estuvo formado en su mayor parte por los ingresos provenientes de las importaciones, los cuales, siguiendo la misma tendencia disminuyeron su participación de 43.5o/o de 1958 a 26.3o/o en 1968.

No siguieron la misma pauta de comportamiento los impuestos indirectos provenientes de la imposición al consumo, la producción y otros, cuya estructura varió en forma ascendente de 33.8 o/o en 1963 a 43.5o/o en 1968.

Los cambios en importancia relativa de los impuestos indirectos, fueron una compensación de las variaciones que a su vez experimentaron los impuestos directos, los cuales presentan una tendencia alcista, tal se desprende de las cifras, ya que estos de una participación del 13.8o/o en el año de 1958, subieron a 25.6 o/o en 1968.

El peso de los impuestos directos estuvo conformado en su mayor parte por el impuesto sobre la renta, y en menor grado por los impuestos, a la propiedad y la herencia.

Para el caso de Guatemala, en el período bajo estudio, nos encontramos con una gran similitud al caso de Centroamérica -ver Cuadros Nos. II-5 y II-6- Del total tributado una fuerte proporción la produjeron los impuestos indirectos; sin embargo, su participación porcentual bajó del 90.8o/o que representó en 1958 al 81.6o/o en 1968. De igual forma se comportó la tributación sobre el comercio exterior como producto del cambio de la estructura de los ingresos derivados de las importaciones, los cuales variaron su participación porcentual del 32.4o/o en 1958, al 22.3o/o en 1968. En sentido contrario cambiaron los impuestos directos, los cuales, a pesar de representar una pequeña parte de la

tributación, su importancia relativa ascendió, pasando del 9.2o/o en 1958 al 18.4o/o en 1968. La estructura tributaria del resto de países del área respondió en forma similar a la de Guatemala, acentuándose más en Nicaragua y Costa Rica, tanto el descenso de los impuestos indirectos, como el ascenso correspondiente de la tributación directa.

4.- Repercusiones Fiscales de la Política Arancelaria.

4-1.- Reducción de los Ingresos fiscales derivados del comercio exterior.

Ha quedado señalado que el comercio exterior era, antes de la integración Económica, una fuente muy importante de los ingresos fiscales, significando el 45.7o/o de los mismos en el año 1953 y 40.9o/o en 1958. Asimismo, se ha visto que después de cinco años de haberse dado los primeros pasos en la formación del Mercado Común, dichos ingresos habían reducido su participación a 33.2o/o y en 1968 descendieron hasta el 20.6o/o.

Lo anterior es un índice de los efectos que la política arancelaria por su parte ejerció, y que trajo como consecuencia una reducción de ingresos fiscales al Gobierno Central.

Ahora bien, cabe hacerse la pregunta: porqué se redujo la participación del comercio exterior en la captación de ingresos fiscales durante la década integracionista, podríamos respondernos que los principales motivos fueron:

- a) Creación de una Zona de Libre comercio, con lo que se eliminaron las barreras arancelarias de los productos originarios del área
- b) La equiparación de los aforos condujo a la elevación de la barrera arancelaria frente al resto del mundo.

Estos dos elementos contribuyen a modificar el comportamiento del nivel y composición de los aranceles, el nivel y composición de las importaciones, así como el monto de las exoneraciones, siendo éstos factores muy importantes en la captación de ingresos provenientes del comercio exterior como se señala a continuación:

- a) Nivel y composición de los aranceles:

Como quedó visto en el capítulo I, entre los objetivos que persigue

la política arancelaria centroamericana, se encuentra el de impulsar el desarrollo económico del Istmo, fomentando la industria regional, para lo que se implantaron tarifas arancelarias de tipo proteccionista en beneficio de aquellos productos elaborados en el área o que era posible su producción a corto plazo; y así, se protegieron con un régimen arancelario bastante elevado los bienes de consumo, ligados en buena medida a las industrias tradicionales, y los productos suntuarios (estos por otras razones). En otras palabras, con esta política se perseguía fomentar un proceso de sustitución de importaciones.

A continuación se presenta, en el Cuadro No. II-7, la incidencia nominal de los derechos aduaneros en las importaciones por grupos de productos, para los años 1959, y 1967.

CUADRO No. II-7
CENTROAMERICA: INCIDENCIA NOMINAL
DE LOS DERECHOS ADUANEROS EN LAS
IMPORTACIONES, POR GRUPOS DE
PRODUCTOS

(Porcientos del valor CIF de Importación)

Grupo Económico	1959	1967
Bienes de consumo no duradero	70	75
Bienes de consumo duradero	30	40
Combustibles y lubricantes	90	60
Materias primas y bienes intermedios para la agricultura	15	10
Materias primas y bienes intermedios para la industria	35	35
Materiales para construcción	25	30
Bienes de capital para la agricultura	10	5
Bienes de capital para la industria	8	11
Equipo de transporte	8	11
Total	40	45

FUENTE: Estimaciones de la CEPAL, con base en cifras preliminares, que no incluye el efecto de las exoneraciones autorizadas.

NOTA: Este cuadro se tomó de documento de CEPAL: "Consideraciones Económicas y técnicas para establecer lineamientos sobre la segunda etapa de revisión del arancel de aduanas centroamericano".

b) Nivel de las importaciones

El valor de las importaciones totales de Centroamérica ha ido aumentando en términos absolutos y su crecimiento en el período 1953-1958 fue de 51.1o/o. En 1953 creció en relación con 1958, en 27.8o/o y en 1968, el crecimiento respecto a 1963 fue de 60.3o/o. En el Cuadro No. II-8 que aparece a continuación se aprecian dichas cifras

CUADRO No. II-8
CENTROAMERICA: NIVEL DE LAS IMPORTACIONES TOTALES A PRECIOS CIF, POR PAISES (1953-1958-1963-1968)

(En millones de Pesos Centroamericanos)

PAIS	1953	1958	o/o sobre 1953	1963	o/o sobre 1958	1968	o/o sobre 1963
Guatemala	79.5	149.6	88.2	171.1	115.7	249.4	213.7
El Salvador	72.3	108.1	49.5	151.7	109.8	213.5	195.3
Honduras	62.0	75.6	21.9	95.1	53.4	184.7	197.9
Nicaragua	50.4	77.9	54.6	110.8	119.8	184.6	266.3
Costa Rica	73.7	99.3	34.7	123.8	68.0	213.9	190.2
CENTROAMERICA	337.9	510.5	51.1	652.6	27.8	1046.2	60.3

FUENTE: ANUARIOS ESTADISTICOS DE COMERCIO EXTERIOR. SIECA.

Al tomar la serie histórica 1953-1960 tal como aparece en el Cuadro No. II-9, encontramos que la tasa promedio anual de crecimiento del valor total de importaciones fue 6.2o/o, la tasa correspondiente a las importaciones provenientes del Mercado Común fue de 15.5o/o y la de otras áreas fue del 5.7o/o

La serie histórica de 1961 a 1968 presenta el siguiente panorama: las importaciones totales crecieron durante el período a una tasa acumulativa promedio anual del 11.3o/o, las importaciones del Merca-

do Común a una tasa del 32.0o/o y las importaciones de otras áreas a una del 8.0o/o.

En el mismo Cuadro No. II-9 que aparece abajo, encontramos que las importaciones totales de Centroamérica durante el período 1953-1960 provinieron en un 4.2o/o del Mercado Común y en un 95.8o/o de otras áreas.

CUADRO No. II-9

**CENTROAMERICA: VALOR DE LAS IMPORTACIONES CIF
 TOTALES, DEL MERCADO COMUN Y DE OTRAS AREAS, PARA LOS
 PERIODOS 1953-60 y 1961-68.**

(En millones de Pesos Centroamericanos)

PERIODO	Valor de las importaciones totales	Valor de las importaciones provenientes del Mercado Común.	o/o de las importaciones del M.C.A. s/ el total	Valor de importaciones de otras áreas.	o/o de las importaciones de O.A.s/ el total
1953-1960	3 625.9	152.1	4.2o/o	3 473.8	95.8o/o
1961-1968	6 374.0	1 049.2	16.5o/o	5 324.8	83.5o/o
Tasas de crecimiento promedio anual					
1953-1960	6.2o/o	15.5o/o		5.7o/o	
1961-1968	11.3o/o	32.0o/o		8.0o/o	

FUENTE: Indicadores Económicos Centroamericanos No. 6 y 7 Agosto 1969.
 SIECA.

Conforme a los lineamientos de política arancelaria ya comentados, a los que se sumó el hecho ya apuntado también de que en 1966 se inicia el sexto año de vigencia del Tratado General y con él se llega casi al perfeccionamiento del Libre Comercio, se proporcionaron amplias oportunidades de desarrollo tendientes a un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada, así como de las ventajas que ofrecía cada economía de los países del área. De tal forma, en el año de 1966 el comercio intracentroamericano representaba ya el 18.6o/o del total de importaciones y el 81.4o/o restante provenía de otras áreas; y para finales de 1968 se habían incrementado las importaciones intrarregionales a 24.8o/o, o sea que la cuarta parte de las importaciones totales de los países Centroamericanos procedían de la misma región, en tanto que las

provenientes de otras áreas participaban con las tres cuartas partes del total.

c) Composición de las importaciones conforme destino económico.

La composición de las importaciones totales sufrió también algunos cambios de acuerdo a los niveles arancelarios que se adoptaron. En tal sentido, en el decenio 1958-1968 disminuyó la importación de los países de Centroamérica de bienes de consumo duradero, disminuyó también la importación de combustibles y lubricantes, materiales para la construcción, bienes de capital para la agricultura y el grupo de diversos. No así las materias primas, bienes de capital para la industria para el transporte, que subieron su participación dentro de la importación total.

Los bienes de consumo no duradero conservaron la misma estructura.

En el cuadro siguiente No. II-10 se aprecian las cifras correspondientes para los años 1958 y 1968.

CUADRO No. II-10
CENTROAMERICA: COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES
TOTALES, POR GRUPOS ECONOMICOS. 1958 y 1968.

(En millones de Pesos Centroamericanos)

Grupos Económicos	1958		1968	
	Importación Total	o/o	Importación Total.	o/o
TOTAL	484.9	100	1 046.2	100
Bienes de consumo no duradero	98.2	20.2	212.2	20.3
Bines de consumo duradero	67.5	13.9	101.9	9.7
Combustibles y lubricantes	32.1	6.6	20.2	1.9
Materias Primas	163.4	33.7	440.2	42.1
Materiales para la Construcción	32.5	6.7	57.4	5.5
Bienes de capital para la agricultura	15.6	3.2	25.8	2.5
Bienes de capital para la industria.	63.0	13.0	140.0	13.4
Bienes de capital para el transporte	10.1	2.1	46.1	4.4
Diversos	2.5	0.6	2.3	0.2

FUENTE: CEPAL, con base en cifras de la SIECA.

Como quedó visto en el capítulo I, los criterios que prevalecieron en la estructuración del Arancel Centroamericano en lo referente a niveles arancelarios, fueron -entre otros- establecer aranceles altos para los bienes de consumo duradero y no duradero. Entre ellos, los de consumo no duradero, mantuvieron durante la década, la misma participación en la importación total, y los de consumo duradero, disminuyeron su participación de 13.9o/o en 1958 a 9.7o/o en 1968.

De tal forma, los ingresos fiscales provenientes de la importación se reducen ante el efecto arancelario sobre ciertas importaciones. Por otro lado, las materias primas y bienes de capital para la industria y el transporte que fueron gravados con niveles arancelarios bajos, fueron los que aumentaron su participación porcentual dentro de las importaciones totales.

De lo anterior se concluye que la composición de las importaciones, modificada por la nueva política arancelaria, afecta también los ingresos fiscales.

d) Monto de las exoneraciones.

La captación de gravámenes al comercio exterior se reduce también por el monto de las exoneraciones que en materia de fomento industrial y otras, se conceden a las importaciones provenientes de fuera del área.

Durante el período 1960-1968, Centroamérica dejó de percibir por concepto de exoneraciones a las importaciones, en virtud de leyes de fomento industrial, la suma de \$CA 259.9 millones. Guatemala, en el mismo lapso concedió exoneraciones por un valor total de \$CA 57.4 millones, El Salvador por \$CA 54.5, Honduras por \$CA 19.7 millones, Nicaragua por \$CA 47.6 millones y Costa Rica por \$CA 80.8 millones.

De otra parte, las exoneraciones concedidas a las importaciones en virtud de leyes y Decretos Especiales, alcanzaron durante el mismo período un valor total de 288.7 millones de Pesos Centroamericanos, de los cuales Guatemala exoneró \$CA 60.0 millones, El Salvador \$CA 37.6 millones, Honduras \$99.6 millones, Nicaragua 33.8 millones y Costa Rica \$58.7 millones.

a) Repercusiones fiscales derivadas de la creación de la zona de libre comercio.

El fisco de cada uno de los cinco países dejó de percibir ingresos por los impuestos que hubieran recaído sobre las importaciones intra-centroamericanas desde que entró en vigencia el Tratado General.

Este factor conlleva repercusiones fiscales de gran trascendencia pues dichas importaciones que los cinco países realizaron en su conjunto durante el período 1960-1968 hubieran significado un ingreso por concepto de los derechos aduaneros que existían antes de la formación del Mercado Común. Este ingreso, que no se percibió, hubiera ascendido en el citado período, a la suma de \$CA 868.1 millones según cálculos de la SIECA ^{3/}. Dicho monto se hubiera distribuido por países de la siguiente forma: Guatemala \$CA 148.6 millones, El Salvador \$CA 320.9 millones, Honduras \$CA 104.6 millones, Nicaragua \$CA 172.1 millones y Costa Rica \$CA 121.8 millones - ver Cuadro No. II-11.

Si al ingreso hipotético considerado anteriormente se le suman las exoneraciones derivadas de las leyes de fomento industrial y leyes y decretos especiales que se acentuaron con motivo del proceso integracionista, se llegaría a un monto acumulado que sobrepasa los \$CA 1,400 millones. Esta acumulación equivale aproximadamente al Producto Interno Bruto de Guatemala en el año de 1968 y es mayor que el referido producto para cualquiera de los países restantes en el mismo año.

Asimismo, es aún mucho mayor que el saldo de la deuda total (interna y externa) de los cinco Estados de Centroamérica conjuntamente que al 31 de diciembre de 1968 era de \$CA 560.3 millones.

Conste que en estos datos no se incluyen las exoneraciones por concepto de impuesto sobre la renta y otros de menor cuantía que se conceden a las industrias dentro de las leyes integracionistas de fomento industrial.

Podría argumentarse que de no existir la zona de libre comercio, Centroamérica no hubiera percibido el valioso monto aludido, porque su comercio intrarregional era incipiente y creció por el impulso que le imprimió la Integración Económica. En efecto, el comercio intercentroamericano durante el período 1953-1960 representó el 4.2o/o del total de importaciones. Por otro lado, muchos de los productos que se comerciaban entre los cinco países gozaban ya de libre comercio en ba-

^{3/} Anexo 1 del Documento: SIECA/Vii-2/62. 28 de noviembre de 1969. "Centroamérica" Cuadros Básicos para el Análisis del Comercio Intrarregional 1960-1968.

se a tratados bilaterales 4/. De tal manera, y según estimaciones de la CEPAL: "Tomando el comercio intercentroamericano en su conjunto, las importaciones sujetas al pago de derechos representan alrededor de una cuarta parte del total"5/.

Con el afán de ilustrar este aspecto, se calcularon los derechos que Centroamérica hubiera percibido tanto en el período 1953-60 como durante 1961-1968, de no existir una zona de libre comercio. Para realizar dicho cálculo se tomaron las cifras resultantes de proyectar la serie 1953-1960 (estimada en base a las aseveraciones de CEPAL) de las importaciones gravadas y aplicarles el gravamen promedio centroamericano, que, de no haberse llevado a cabo la equiparación arancelaria, hubiese estado vigente, el cual era de 29.00/o ad-valorem neto CIF 6/. y se obtuvo el monto de los derechos: aduaneros de importación.

Para 1961 el monto hubiera sido de \$CA 2.8 millones, para 1965 de \$CA 4.8 millones y para 1968 de \$CA 7.5 millones.

El monto total del período para Centroamérica hubiera ascendido a la suma de \$CA 38.4 millones. Hay que tener presente que éstas son proyecciones y que por lo tanto sólo comprenden los factores que existían en el período 1953-1960, y no los que pudieron haberse presentado aún sin integración económica y que hubieran podido cambiar el comportamiento hasta ese entonces observado. Sin embargo, dichas cifras están muy lejos de parecerse siquiera al monto aludido de \$CA 868.1 millones.

También puede argumentarse que de no haberse creado la zona de libre comercio, el comercio intrarregional se hubiera suplido por importaciones de otras áreas y en alguna medida hubiera continuado dicho comercio intrarregional, que aunque incipiente, ya tenía cierto impulso entre los países del área y por lo tanto siempre se hubieran generado ingresos fiscales aunque es imposible predecir su volumen, pues éste se vería

4/ En 1951 se suscribió un Tratado bilateral entre El Salvador y Guatemala, adicionándolo con dos Protocolos; en 1953 se suscribió otro entre Costa Rica y El Salvador; en 1955 entre Guatemala y Costa Rica, el cual fue ampliado por protocolos posteriores y denunciado el 22 de junio de 1961; en 1956 entre Guatemala y Honduras; y entre el Salvador y Honduras en 1957, y el que fue suscrito entre este par de países en 1818 estuvo vigente hasta 1957.

5/ Documento E/CN.12/CCE110. 20 de marzo de 1958. CEPAL. Quinta Reunión del CCE "Repercusiones Fiscales de la Equiparación de impuestos a la Importación y del libre comercio en Centroamérica."

6/ Se le da el nombre de ad-valorem neto porque excluye del valor total de las importaciones, el valor de las importaciones que han gozado de exoneración.

CUADRO No. II-11

CENTROAMERICA MONTO DE LOS INGRESOS FISCALES DE ADOS DE PERCIBIR
 POR EXONERACIONES CONCEDIDAS DURANTE EL PERIODO DE INTEGRACION:
 1960 - 1968, POR PAISES.

(En millones de Pesos Centroamericanos)

PAIS	Exoneraciones Totales	Exoneraciones por libre comer- cio	Exoneraciones por leyes de fo- mento indus- trial	Exoneraciones por leyes y de- cretos especia- les.
Guatemala	264.9	148.6	57.4	60.0
El Salvador	413.1	321.0	54.5	37.6
Honduras	223.9	104.6	19.7	99.6
Nicaragua	253.5	172.1	47.6	33.8
Costa Rica	261.3	121.8	80.8	58.7
Centroamérica	1416.8	868.1	280.0	288.7

FUENTE :SIECA

reducido en principio por las importaciones que gozaban de libre comercio antes de la integración en atención a convenios bilaterales, como ya ha quedado señalado atrás. Sin embargo, si es posible pensar que todos los países hubieran continuado importando del resto del mundo más o menos en la misma proporción de la registrada en la década de integración. Las razones que se abonan en favor de esta hipótesis son las siguientes:

- 1.- Posible inexistencia de plantas productoras que con la creación del mercado común se trasladaron al área centroamericana, así como de aquellas que requieren del mercado ampliado para operar económicamente.
- 2.- La inelasticidad de la demanda de gran parte de las importaciones sustituidas.
- 3.- El peso que globalmente tienen las mercaderías de sustitución con respecto al comercio total de importación, demuestra la posibilidad de ser absorbido con importaciones extrarregionales, porque si bien creció en términos comparativos con lo que era en el decenio de los años cincuenta (4.20/o), en la actualidad significa un 24.7/o de las importaciones totales estando formada esta participación en un alto grado por los productos elaborados en el área como resultado del proceso de sustitución de importaciones.
- 4.- La gran competencia que existe de parte de las grandes compañías que exportan sus productos al área, las que cuentan con mayor capacidad competitiva y con marcas mundialmente conocidas y de prestigio que han creado ya un patrón de consumo en los usuarios de dichos productos.
- 5.- Los cinco países centroamericanos pertenecen al artículo 80. del Convenio del Fondo Monetario Internacional, situación ésta que en términos generales los obliga a mantener condiciones de libertad cambiaria que no permitiría una manipulación de la política arancelaria en forma discriminada para contener importaciones no deseables.

- 6.- Si bien es cierto que ha habido un aumento en las importaciones por razón de las compras de bienes de capital, productos intermedios y materias primas, esto no tiene significado fiscal por cuanto disfrutaban de altas exoneraciones y de no haberse producido la integración, la estructura regional de las importaciones sería otra, pues se importarían entonces los productos terminados.
- 7.- Es lógico suponer que la elevación de barreras arancelarias regionales haya ampliado el mercado como resultado de la suma de los cinco mercados centroamericanos y también es lógico suponer que la zona de libre comercio así creada tienda a crecer por la propia inercia de la evolución económica, mediante un proceso de cambios cuantitativos, pero esto no significa que el aumento de las importaciones intracentroamericanas derive de cambios cualitativos generados automáticamente por la mera creación de la zona de libre comercio, prueba de ello es la preocupación actual de los Organismos de Integración que percatados del asunto tratan de encarar los problemas estructurales.

Como la integración económica en cierto modo es una válvula de escape a los conflictos inherentes al desarrollo económico, es dable conjeturar que de no haberse producido ésta, uno o varios países centroamericanos hubieran realizado cambios estructurales con significado cualitativo distinto y generado un verdadero mercado interior. Este cuadro conflictivo postergado por la integración parece que ha sido trasladado a nivel regional con las dificultades que los desniveles socio-políticos se suman para una adecuada solución.

b) Repercusiones fiscales derivadas de la equiparación arancelaria.

Es muy difícil poder cuantificar el monto de los ingresos que se dejó de percibir por concepto de los impuestos que gravan las importaciones como consecuencia de la equiparación arancelaria; sin embargo, sí es posible señalar que el valor de las importaciones de Centroamérica crecía año con año, y en la etapa de integración 1961-68 la tasa de crecimiento promedio anual de éstas fue de 11.30/o en tanto que en período anterior 1953-60 fue de 6.20/o. El monto de los derechos arance-

larios de las importaciones del período de integración 1961-68 se mantuvo casi al mismo nivel de las recaudaciones del período anterior - 1953-1960; y la tasa de crecimiento anual de este último lapso fue de 5.2o/o, en tanto la tasa que corresponde al período de integración fue decreciente: -0.4o/o(Cuadro No. II-12).

CUADRO No. II-12

CENTROAMERICA: VALOR DE LAS IMPORTACIONES CIF TOTALES
Y RECAUDACIONES EFECTIVAS POR CONCEPTO DE LAS
MISMAS DURANTE EL PERIODO 1953 a 1968.-

(En millones de Pesos Centroamericanos)

AÑOS	Valor de las	Recaudaciones
	Importaciones	efectivas
	Totales	
1953	337.9	85.0
1954	380.8	94.8
1955	414.5	93.6
1956	469.2	99.3
1957	524.9	107.9
1958	510.5	110.0
1959	473.9	114.1
1960	514.2	120.5
Total del período	3 625.9	
Tasa de crecimiento del período	6.2 o/o	5.2 o/o
1961	495.9	113.9
1962	552.1	117.6
1963	652.6	124.5
1964	770.5	121.8
1965	889.3	132.8
1966	937.0	128.5
1967	1 030.4	118.5
1968	1 046.2	110.7
Total del período	6 374.0	
Tasa de crecimiento del período	11.3 o/o	-0.4 o/o

FUENTE : SIECA

Por qué si el valor de las importaciones ha ido en aumento, los ingresos por derechos arancelarios sobre las mismas se han reducido?

El fenómeno anterior puede deberse, entre otros, a los siguientes factores:

- 1.- La política de sustitución de importaciones tendió a proteger cierta clase de productos, entre ellos los bienes de consumo no duradero, con tarifas arancelarias elevadas, lo cual provocó, además -- de un estímulo para la instalación de industrias nacionales, un traslado de industrias que antes exportaban a Centroamérica sus productos, y en adelante los producirían en la región.
- 2.- El estímulo que el Mercado Común imprimió en la actividad industrial, no sólo por el mercado ampliado, sino por los incentivos fiscales que cada país concedía, condujo a comprar materias primas y bienes de capital, a países no signatarios, en mayores proporciones que antes. A su vez, estos productos no sólo están gravados con tarifas muy bajas, sino que la mayor parte de estas importaciones gozan de franquicia aduanera en atención a los beneficios de fomento industrial que se conceden.

En vista de que el propósito del presente capítulo es comentar las repercusiones fiscales de la política arancelaria centroamericana y no pretende evaluar los efectos de la integración económica, sólo se dejan señalados los criterios que sobre el particular pueden sustentarse, sin analizar si los sacrificios fiscales se han visto compensados o no por los beneficios que en alguna medida todo proceso de integración conlleva.

CAPITULO III

LA POLITICA ARANCELARIA Y EL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

- 1.- Concepto, Origen y Características de la sustitución de importaciones.

Dentro de las muchas definiciones que existen sobre sustitución de importaciones se ha escogido la de José A. Datas Panero ^{1/} por con-
^{1/} José A. Datas Panero. "La Sustitución de las Importaciones" Artículo aparecido en la Revista "Finanzas y desarrollo" No. 3-1971 publicación del Fondo Monetario Internacional y el Grupo del Banco Mundial.

siderar que satisface los fines del presente trabajo: "Por sustitución de las importaciones se entiende generalmente el hecho de que un país puede abastecer, mediante su propia producción interna, una mayor proporción del total de la demanda de bienes (producción más importaciones)".

La experiencia a través de la historia ha demostrado que la sustitución de importaciones puede tener su origen en distintos motivos tales como: las guerras y las depresiones económicas que han influido grandemente en el establecimiento de industrias en los países de la periferia. Es indiscutible el efecto que tuvieron las dos guerras mundiales y la gran depresión de los años treinta sobre las economías de los países dependientes. 2/.

También la sustitución de importaciones ha sido provocada por la expansión interna de una economía que inicialmente creció hacia afuera por medio de sus exportaciones.

Ello da lugar a mayores ingresos y éstas a su vez hacen crecer los mercados y la producción interna se vuelve lucrativa, surgiendo de esta forma las industrias sin necesidad de intervención gubernamental ni de trastornos en el comercio mundial.

La sustitución de importaciones ha sido impulsada, en los últimos tiempos, por medio de una política definida de desarrollo, la cual no ha utilizado únicamente como medios los aranceles proteccionistas, sino ha puesto en vigor leyes de fomento industrial, política de créditos, y ha llegado a establecer instituciones estatales o bancos que tienen como fin promover determinados proyectos industriales.

En el caso de Centroamérica, además de la protección arancelaria, han contribuido a impulsar el proceso de sustitución de importaciones otros mecanismos tales como el Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración, el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas, el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y desde el punto de vista financiero, el Banco Centroa-

2/ Aún las primeras crisis influyeron positivamente en el crecimiento industrial de América Latina, tal como lo revela la siguiente cita: "No hay mal que por bien no venga...la crisis por la cual está pasando el país es tremenda, y sin embargo, acarrea algunas ventajas para la industria nacional. Muchas de nuestras industrias han tenido una protección más o menos fuerte a través de tarifas arancelarias. Pero todo esto no hubiera sido suficiente si no es por la crisis de 1875, que dió impulso a la industria, y la de 1890, que la fortaleció y difundió": Citado de El Nacional, en Adolfo Dorfamn, "Desarrollo Industrial en la Argentina" (Rosario, 1941), p.11.

americano de Integración Económica. Asimismo, la sustitución de importaciones no sólo se ve impulsada por circunstancias que restringen la movilidad internacional de productos, o por medidas que responden a políticas de los gobiernos de los países subdesarrollados, sino también por la circunstancia histórica de que los inversionistas de los países altamente desarrollados necesitan exportar sus capitales y sobrepasar las barreras arancelarias para instalar en los países subdesarrollados, sucursales o empresas subsidiarias.

Por ser distintos los orígenes del proceso de sustitución de importaciones cambian también las características del mismo. De tal manera, la primera fase de industrialización que se lleva a cabo como consecuencia de un impulso del proceso de sustitución de importaciones, es diferente si éste se origina por el crecimiento del mercado interno, que si tiene su origen en desequilibrios de la balanza de pagos, o por medio de una política oficial de desarrollo. En este sentido, un proceso de sustitución de importaciones provocado por falta de divisas, tiende principalmente a crear industrias de tipo suntuario, ya que éstos son los bienes que se encarecen, si no se llega al extremo de hacer prohibitivas sus importaciones, haciendo lucrativas las inversiones de dichos bienes. En el otro extremo se encuentra la sustitución de importaciones inducida por una política definida de desarrollo que impulsa la creación de industrias de bienes esenciales.

Las guerras y depresiones, por su parte, tienden a generalizar todo tipo de industrias en vista de que sus consecuencias restringen todas las importaciones, ya sean esenciales o no.

En términos generales, todo proceso de sustitución de importaciones, independientemente del factor que lo provoca, tiende en su primera fase al establecimiento de industrias productoras de artículos de consumo no duradero, clasificadas como industrias ligeras, por la escasa fuerza de trabajo que absorben y por el bajo valor agregado que generan, continúa dicho proceso con la producción de maquinaria y bienes intermedios, y por último con la de bienes de consumo duradero.

Por otro lado, algunos de los países que hasta hace poco principiaron a sustituir importaciones, la efectúan con la producción de artículos cuya elaboración es en esencia una imitación de procesos ya experimentados en otros países. No es así el caso de los países que se indus-

trializaron anteriormente, como Alemania, que en lugar de producir los artículos que ya habían perdido preponderancia en Inglaterra, como los textiles y la construcción de ferrocarriles, se dedicaron a explotar nuevos y dinámicos sectores industriales, como la industria química.

Los motivos por los cuales los países en vías de desarrollo no se lanzan a la elaboración de productos de industrias nuevas, los señala -- George Stigler ^{3/}. de la siguiente manera: " las industrias nuevas son muchas veces extrañas al sistema económico establecido. Requieren nuevos tipos o calidades de materiales y tienen que producirlos; deben resolver problemas técnicos en el uso de sus productos y no pueden esperar que éstos sean resueltos por los usuarios potenciales. Tienen que persuadir a los clientes para que abandonen el uso de otros productos y necesitan para esta tarea de comerciantes especializados. Las nuevas industrias necesitan muchas veces diseñar su equipo especializado y luego fabricarlo....".

Por lo tanto, el patrón de industrialización de los países que principiaron su desarrollo en una época muy temprana, disiente mucho de los países que han principiado tardíamente, como es el caso de Centroamérica. Los primeros, aún cuando iniciaban la producción de bienes de consumo no duraderos, estaban asimismo produciendo sus -- propios bienes de capital, tal lo observamos en el escrito de Marx: ^{4/}. "Los husos, las máquinas de vapor, etc., existían antes de que existiesen obreros dedicados exclusivamente a fabricar máquinas de vapor, husos, etc., del mismo modo que existían trajes y el hombre iba vestido antes de que hubiese sastres".

A todo lo anterior cabe agregar que otra de las características de un proceso de sustitución de importaciones es el papel que desempeña, entre otros sectores, la agricultura, la cual en un país desarrollado tendrá una participación activa, no así en los países atrasados, donde no podrá proporcionar a las industrias infantiles las ventajas de un creciente mercado industrial, por la baja productividad del sector mencionado.

^{3/} George Stigler, "The Division of Labor is Limited by Extent of the Market". *Journal of Political Economy*, LIX, junio de 1951, 190 (tomado de: "El trimestre económico" Vol XXXV (4) No. 140 de octubre. Dic. 1968. México Pág. 631)

^{4/} El capital, I (México, FCE, 1968, p. 312. Esta cita fue tomada de "El Trimestre Económico" México-October-diciembre 1968 página 632.

2.- Análisis de la estructura de las importaciones en el Periodo 1958-63 - 68

Se han escogido los años 1958, 1963 y 1968 para analizar el comportamiento de las importaciones de Centroamérica, porque con el año 1958 se inicia el período de integración, 1963 es un punto intermedio de nuestro período de análisis y 1968 es el último año en que el funcionamiento del Mercado Común se presenta sin hechos anormales que deforman el comportamiento del avance que hasta entonces había demostrado.

En el año de 1958, el 95.8o/o de las importaciones de Centroamérica procedían de países fuera de la región, en tanto que el intercambio intrarregional representaba tan sólo el 4.2o/o del total de las importaciones. En 1963 las importaciones de Centroamérica procedentes de --terceros países habían sido ya sustituidas por producción regional en 6.9o/o con respecto al año 1958; es decir, las importaciones de terceros países representaban entonces el 88.9o/o del total de importaciones, y las procedentes del área llegaban al 11.1o/o. En el año de 1968, la participación de las importaciones provenientes de la región alcanzaron el 24.1o/o y las provenientes de Otras Areas bajaron a 75.9o/o del total de importaciones realizadas por Centroamérica -Ver Cuadro No. III-1.

La sustitución de importaciones en Centroamérica se dirigió en forma acentuada a los bienes de consumo no duradero ^{5/}. Las importaciones de éstos, en 1953 alcanzaron la suma de \$CA 98.2 millones, de los cuales, el 9.2o/o eran de origen regional y el 90.8o/o se importaban de otras áreas. Después de cinco años las importaciones regionales representaban ya el 27.1o/o de las importaciones totales y al finalizar el año de 1968 la región se abastecía en un 54.0o/o de bienes de consumo no duradero, quedando reducida la importación de otras áreas al 46.0o/o -Ver Cuadro No. III-1-.

Dentro de los bienes de consumo no duradero, se destacan por su conducta el vestuario y otras confecciones textiles, el tabaco y los productos alimenticios. El tabaco regional abastecía en 1958 el 33.5o/o de las importaciones totales, elevando dicho abastecimiento a 83.0o/o

^{5/} La clasificación por uso o destino económico CUODE agrupa dentro de los Bienes de Consumo no duradero a los productos alimenticios, bebidas, tabaco, productos farmacéuticos y de tocador, vestuario y otras confecciones textiles, y otros bienes de consumo no duradero no incluidos en los anteriores.

en 1968. "La Producción regional de vestuario y fabricación de textiles" en 1958 representaba apenas el 5.4o/o de la demanda centroamericana, en 1963 ya cubría el 36.9o/o de la misma y en 1968 logró satisfacerla en un 78.5o/o. Finalmente, los productos alimenticios que en 1958 eran abastecidos por producción regional en un 20.4o/o llegaron a abastecer las necesidades del área--en 1968--en un 66.6o/o.

La sustitución de importaciones se dirigió seguidamente a fortalecer la industria de la construcción, la cual en 1953 se abastecía en un 3.6o/o de producción regional y en 1968 dicho abastecimiento alcanzaba el 32.7o/o de los materiales de construcción que el área requería.

Las materias primas y productos intermedios para la industria (exclusive construcción) importados de terceros países fueron sustituidos por abastecimiento regional de un 4.7o/o en 1953 a un 21.5o/o en 1968.

El proceso de sustitución de importaciones afectó poco al grupo de bienes de consumo duradero, entre los que se encuentran los utensilios doméstico, los objetos de adorno de uso personal, instrumentos musicales, muebles, máquinas y aparatos de uso doméstico y vehículos de transporte particular. El abastecimiento regional de estos bienes era casi imperceptible en 1958, ya que representaba el 1.0o/o de las importaciones de dichos bienes y en 1968 Centroamérica se abastecía en un 14.7o/o, ya que el 85.3o/o de las importaciones provenían de terceros países.

Comportamiento similar manifestó el grupo de las materias primas y productos intermedios para la agricultura, cuyo abastecimiento regional era de 2.8o/o en 1958 y a finales de 1968 representaba el 17.5o/o, mientras que las importaciones de fuera del área abastecían a Centroamérica con un 82.5o/o de los requerimientos de éste grupo de productos.

Por otro lado, puede decirse que aún no existe sustitución de importaciones en los sectores de bienes de capital, para la industria y el transporte, pues se sigue importando de terceros países el 97.2o/o y 98.6o/o, respectivamente. Los bienes de capital para la agricultura producidos en el área, abastecen el 11.2o/o de las importaciones de estos productos, y el 88.8o/o se adquiere de otras áreas, según cifras de 1968.

Las cifras del análisis anterior correspondientes a Centroamérica aparecen en el Cuadro No. III-1.

En vista de lo que revelan las cifras, nuestro análisis hará hincapié fundamentalmente en el grupo de bienes de consumo no duradero, ya que la política arancelaria fue a este sector en particular, al que le imprimió un fuerte impulso y estímulo para su desarrollo. Sin embargo, no hay que perder de vista la decidida influencia que en el mismo ejerció la política de fomento industrial.

Para tener una idea del impulso que la política arancelaria imprimió a la producción de bienes de consumo no duradero, se presenta la incidencia arancelaria de los productos alimenticios; y vestuario y otras confecciones textiles, para los años 1958, y 1968.

En el año de 1958 cada país aplicaba a sus importaciones los distintos aforos que conformaban su propio arancel nacional. En tal sentido, hemos tomado información correspondiente a Guatemala y nos referiremos a ella en este análisis, ya que investigaciones efectuadas con relación a estos productos en los otros países centroamericanos, prácticamente evidencian los mismos resultados, que para el caso de Guatemala. En Guatemala no se aplicaba aún la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA), sino se usaba la Nomenclatura Nacional, la cual difiere de la primera en su estructura, por lo que la descripción es diferente, pero si es posible comparar los grupos que interesan.

En el año de 1958 los productos alimenticios--llamados simplemente "comestibles" en la Nomenclatura Nacional, tenían una incidencia arancelaria de 26o/o Advalorem FOB, 6/. En 1968, la incidencia de los productos alimenticios era de 71.8o/o Ad-valorem CIF.

El "Vestuario y otras confecciones textiles" en el Arancel Nacional de Guatemala se aplicaba en 1958, comprende los siguientes grupos:

- 469-4 Ropa interior y piezas cortadas, cuya incidencia arancelaria era de 27.6o/o.
- 469-5 Ropa exterior, cuya incidencia arancelaria era de 50.6o/o.
- 469-6 Prendas y artículos varios de vestir, de uso personal cuya incidencia arancelaria era de 29.9o/o.

6/ El valor FOB de las importaciones de 1958, representó el 95o/o del valor CIF de las mismas, por lo que para efectos de la presente comparación no afecta el resultado.

CENTROAMERICA :COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES, POR GRUPOS ECONOMICOS

(1958-63-68)
(En miles de \$CA)

	1958-63-68					1963-68					1958-68				
	Total	1 Mercado Común	9 o/o	5 Otras Areas	8 o/o	Total	1 Mercado Común	9 o/o	6 Otras Areas	3 o/o	Total	1 Mercado Común	9 o/o	6 Otras Areas	8 o/o
6 MATERIALES DE CONSTRUCCION	32 499	1 183	3.6	31 316	96.4	36 290	5 401	14.9	30 889	86.1	57 418	18 785	32.7	38 633	67.3
65 Materiales de construcción de origen primario no minerales	1 577	792	50.2	785	49.8	2 745	2 485	90.5	260	9.5	4 841	4 250	87.8	591	12.2
66 Materiales de construcción de origen mineral, no metálicos	6 963	287	4.1	6 676	96.9	7 742	2 100	27.1	5 642	72.9	9 514	3 655	38.2	5 919	61.8
67 Materiales de construcción metálicos	23 959	104	0.4	23 855	99.6	25 803	816	3.2	24 987	96.8	43 003	10 880	25.31	32 123	74.7
7 BIENES DE CAPITAL PARA LA AGRICULT.	15 575	630	4.0	14 945	96.0	23 759	679	2.9	23 080	97.1	25 792	2 900	11.2	22 892	88.8
71 Máquinas y herramientas	6 760	179	2.6	6 581	97.4	9 319	102	1.1	9 217	98.9	9 037	1 292	14.3	7 745	85.7
72 Otro equipo para la agricultura	1 990	103	5.2	1 887	94.8	1 401	157	11.2	1 344	95.9	1 704	685	40.2	1 019	59.8
73 Materiales de transporte y tracción	5 861	327	5.6	5 534	94.4	11 374	96	0.8	11 278	99.2	11 992	41	0.3	11 951	99.7
74 Ganado de Raza Fina	964	21	2.2	943	97.8	1 665	424	25.5	1 241	74.5	3 059	892	28.8	2 177	71.2
8 BIENES DE CAPITAL PARA LA INDUSTRIA	63 032	1 106	1.8	61 926	98.2	88 979	764	0.9	88 215	99.1	139 975	3 921	2.8	136 054	97.2
81 Máquinas y aparatos de oficina, servicios y científicos	9 618	542	5.6	9 076	94.4	11 792	105	0.9	11 687	99.1	20 910	142	0.7	20 768	99.3
82 Herramientas	3 879	12	0.3	3 867	99.7	4 514	23	0.5	4 491	9.5	6 265	216	3.4	6 049	96.6
83 Partes y accesorios de maquinaria industrial	5 472	45	0.8	5 427	99.2	9 305	42	0.5	9 263	99.5	12 679	377	3.0	12 302	97.0
84 Maquinaria industrial	31 742	386	1.2	31 356	98.8	50 259	425	0.8	49 834	99.2	82 316	1 783	2.2	80 533	97.8
85 Otro equipo fijo	9 769	121	1.2	9 648	9.8	10 223	168	1.6	10 055	98.4	13 546	1 382	10.2	12 164	89.8
86 Equipo para Telecomunicaciones	2 552	000	—	2 552	100.0	2 886	1	0.0	2 885	100.0	4 259	21	0.5	4 238	99.5
9 EQUIPO DE TRANSPORTE	10 104	237	2.3	9 867	97.7	29 454	552	1.9	28 902	98.1	46 140	655	1.4	45 475	98.6
91 Partes y accesorios de transp.	5 963	70	1.2	5 893	98.8	5 962	57	1.0	5 905	99.0	10 317	167	1.6	10 150	98.4
92 Equipo rodante de transporte	3 021	121	4.0	2 900	96.0	22 675	273	1.2	22 402	98.8	35 134	242	0.7	34 892	99.3
93 Equipo de transporte (fijo)	1 120	46	4.1	1 074	95.9	817	222	27.2	595	72.8	689	256	37.2	433	62.8
10 DIVERSOS	2 482	250	10.1	2 232	89.1	1 656	129	8.8	1 527	91.2	2 331	100	4.3	2 231	95.7
Total	484 554	20 293	4.2	464 261	95.8	652 431	72 429	11.1	580 002	88.9	1 046 214	251 988	24.1	794 226	75.9

FUENTE : SIECA

**CENTROAMERICA: COMPOSICION DEL VALOR DE LAS IMPORTACIONES, POR GRUPOS ECONOMICOS
(1958-63-68)**

(En miles de Pesos Centroamericanos)

	Total	1		9		5		8		1		9		6		3		1		9		6		8	
		Provenientes del Mercado Común	o/o	Provenientes otras Areas	o/o	Total	Provenientes del Mercado Común	o/o	Provenientes otras Areas	o/o	Total	Provenientes del Mercado Común	o/o	Provenientes otras Areas	o/o	Total	Provenientes del Mercado Común	o/o	Provenientes otras Areas	o/o					
1 BIENES DE CONSUMO NO DURADERO	98 190	9 024	9.2	89 116	90.8	118 942	32 225	27.5	86 717	72.9	212 221	114 622	54.0	97 599	45.0										
11 Productos alimenticios	32 309	6 586	20.4	25 723	79.6	39 903	18 212	45.6	21 691	54.4	76 406	50 912	66.6	25 494	33.4										
12 Bebidas	3 134	465	14.8	2 669	85.2	2 849	394	13.5	2 455	86.5	3 989	680	17.0	3 309	83										
13 Tabaco	543	182	33.5	361	66.5	423	193	45.6	230	54.3	1 681	1 395	83.0	286	17.0										
14 Productos farmacéuticos y de tocador	23 905	208	0.9	23 697	99.1	32 438	3 489	10.8	28 949	89.2	51 071	16 899	33.1	34 172	66.9										
15 Vestuario y otras confec. text.	18 987	1 030	5.4	17 957	94.6	15 263	6 628	36.9	9 635	63.1	29 322	23 025	78.5	6 297	21.5										
19 Otros bienes de consumo no duradero	19 312	553	2.9	18 759	97.1	28 066	4 319	15.3	23 747	84.7	49 752	21 711	43.6	28 041	56.4										
2 BIENES DE CONSUMO DURADERO	67 137	673	1.0	66 464	99.0	68 533	2 952	4.3	65 581	95.7	101 698	15 020	14.7	86 678	85.3										
21 Utensilios domésticos	3 313	54	1.6	3 259	98.4	3 668	283	7.7	3 385	92.3	4 489	767	17.1	3 722	82.9										
22 Objetos de adorno, de uso personal, instrumentos musicales y otros	5 435	175	3.2	5 260	96.8	5 470	443	8.1	5 027	91.9	7 459	1 211	16.2	6 248	83.8										
23 Muebles y otros equipos	4 402	53	1.2	4 349	98.8	4 108	1 007	24.5	3 101	75.5	8 377	3 961	47.5	4 396	52.5										
24 Máquinas y aparatos de uso doméstico	11 826	15	0.1	11 810	99.9	16 667	52	0.3	16 615	99.7	27 062	2 019	7.5	25 043	92.5										
25 Vehículos de transporte part.	42 162	378	0.9	41 786	99.1	38 620	1 167	3.0	37 453	97.0	54 511	7 042	12.9	47 469	87.1										
3 COMBUSTIBLES, LUBRICANTES y PRODUCTOS CONEXOS	32 144	80	0.0	32 064	100.0	33 744	3 442	10.3	30 302	89.7	20 200	3 857	19.0	16 343	81.0										
31 Combustibles	27 938	75	0.3	27 863	99.7	27 865	3 436	12.3	24 429	87.7	12 167	3 664	30.0	8 513	70.0										
32 Lubricantes	4 206	5	0.1	4 201	99.9	5 879	6	0.1	5 873	99.9	8 033	203	2.5	7 830	97.5										
4 MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS PARA LA AGRICULTURA	29 349	809	2.8	28 540	97.2	45 675	2 018	4.4	43 657	95.6	64 646	11 292	17.5	53 354	82.5										
41 Alimentos para animales	2 002	448	22.4	1 554	77.6	3 947	756	19.2	3 191	80.8	7 372	2 727	37.0	4 645	63.0										
42 Otras materias primas para la agricultura	27 347	361	1.3	26 986	98.7	41 728	1 262	3.0	40 466	97.0	57 274	8 565	15.0	48 709	85.0										
5 MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS INTERMEDIOS PARA LA INDUSTRIA (EXCLUSIVE CONSTRUCCION)	134 042	6 301	4.7	127 741	95.3	205 399	24 2677	11.8	181 132	88.2	376 803	80 626	21.5	294 767	78.5										
51 Productos alimenticios	23 035	3 526	15.3	19 509	84.7	29 143	5 398	18.5	23 745	81.5	38 002	8 770	23.1	29 232	76.9										
52 Productos agropecuarios	59 862	2 526	4.2	57 336	95.8	88 942	12 955	14.6	75 987	85.4	146 451	43 063	29.4	103 388	70.6										
53 Productos mineros	23 050	78	0.3	22 972	99.7	43 068	1 264	2.9	41 804	97.1	84 101	8 111	9.6	76 000	91.4										
55 Productos químicos y farmacéuticos	28 095	171	0.6	27 924	99.4	44 246	4 650	10.5	39 596	89.5	107 039	20 682	19.5	86 357	80.5										
VAN	360 882	16 887	4.7	343 995	95.3	472 293	64 904	13.7	407 389	86.3	724 558	225 817	31.2	500 041	69.0										

De acuerdo a la NAUCA, el grupo de "Vestuario y otras confecciones textiles" comprende: el grupo 656 denominado "artículos confeccionados total o principalmente de materias textiles, n.e.p (excepto vestuario); el grupo 841: "Artículos de vestuario, excepto los confeccionados de pieles preparadas" y tres subpartidas del grupo 851 correspondientes a calzado hecho con materiales textiles. El Conjunto de estos grupos que forman, como ya se indicó, el grupo de "Vestuario y otras confecciones textiles" -según la clasificación CUODE, tuvo una incidencia arancelaria en el año de 1968, de 129.9o/o

Las cifras anteriores indican que se proporcionó una alta protección a la producción de esta clase de artículos lo cual permitió que el proceso de sustitución de importaciones se acentuara en el rubro de bienes de consumo no duradero en especial en los "Productos Alimenticios" y "Vestuario y otras confecciones textiles", como ya quedó indicado.

3.- Cambios en la Estructura Productiva de los países de Centroamérica.

A pesar que el Sector Agropecuario continúa teniendo la más elevada participación dentro de la estructura productiva de Centroamérica en su conjunto, así como a nivel de países, ésta ha venido declinando durante la última década. En el año de 1960 este Sector contribuía en Centroamérica con el 32.6o/o del Producto Interno Bruto -a costo de factores- en 1964 la participación se había reducido al 31.5o/o y en 1968 era de 28.9o/o. Por su parte, el Sector Industria Manufacturera en la misma década cobró mayor impulso, subiendo su participación de 12.7o/o en 1960 a 13.9o/o en 1964 y 15.9o/o en 1968.

Este cambio en la estructura del Sector Industrial durante la etapa de integración es muy leve ya que en un período de 9 años, sólo se modificó en un 3.2o/o, a pesar del sacrificio fiscal en que se incurrió -durante el período 1960-68-, tanto por las exoneraciones concedidas a las empresas en virtud de leyes de fomento industrial, como por las exoneraciones por libre comercio, las cuales, como se indicó en el capítulo anterior fueron del orden de 1128 millones de pesos centroamericanos: 7/

7/ Esta cifra no incluye las exoneraciones concedidas por leyes y decretos especiales.

El comercio es otro sector de importancia en la formación del producto Interno Bruto, pues representa un alto porcentaje del mismo, habiendo sido en 1960 para Centroamérica su participación del 20.9o/o en 1964 alcanzó el 21.6o/o y en 1968 el 21.9o/o. Estos tres sectores forman el 66.2o/o del Producto Interno Bruto para los años 1960, 1964 y 1968 respectivamente. El resto lo constituyen otros sectores de menor importancia relativa y su participación se ha mantenido casi invariable durante la década, como son: construcción, electricidad, gas y agua, transportes, y comunicaciones, propiedad de la vivienda y administración pública y defensa. -Ver Cuadro No. III-2.

CUADRO No. III-2

CENTRO AMERICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO A COSTO DE FACTORES POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1960, 1964 y 1968.

(Millones de dólares de 1960)

RAMA	1960	o/o	1964	o/o	1968	o/o
TOTAL	2 586.8	100.0	3 297.2	100.0	4 098.8	100.0
Agricultura, Silvicultura y pesca	843.6	32.6	1 039.0	31.5	1 184.4	28.9
Industria Manufacturera a/	328.6	12.7	457.7	13.9	650.1	15.9
Construcción	82.2	3.1	115.5	3.4	137.9	3.4
Electricidad, gas y agua	24.4	1.0	39.1	1.2	63.0	1.5
Transporte y comunicaciones	122.5	4.7	161.5	4.9	203.6	5.0
Comercio y Finanzas	581.7	22.5	770.7	23.4	980.6	23.9
Comercio	541.4	20.9	711.2	21.6	896.7	21.9
Finanzas	40.3	1.6	59.5	1.8	84.0	2.0
Propiedad de viviendas	218.7	8.5	249.4	7.6	287.5	7.0
Administración pública y defensa	195.2	7.5	224.1	6.8	291.5	7.1
Otros servicios	192.0	7.4	235.9	7.2	295.8	7.2
Discrepancia estadística	-2.1		8.3		1.7	

FUENTE: CEPAL, con base en cifras oficiales.

a/ incluye minas y canteras.

Como se vió, los sectores de la industria y el comercio son los que han ganado preponderancia dentro de la economía de los países de Centroamérica, en la última década. El incremento del comercio es una consecuencia del dinamismo adquirido por la industria. De tal manera, entraremos a analizar la estructura de ésta, en forma breve, por ramas industriales.

Las industrias tradicionales, (productos alimenticios, industria de bebidas, industria de tabaco, fabricación de textiles, calzado, prendas de vestir y otros; industria de madera y corcho, fábrica de muebles y accesorios e industria del cuero, productos de cuero y piel) han aportado aproximadamente las tres cuartas partes del valor bruto de la producción del sector industrial de Centroamérica en el período 1960-68, aunque su participación en el mismo período ha tendido a bajar así: del 86.1o/o que representaba en 1960 se redujo al 71.7o/o en 1969.

Dentro de las industrias tradicionales sobresalen en forma notable los productos alimenticios ya que sólo éstos aportaban en 1960, la mitad del valor bruto de la producción (49.5o/o), participación que en 1968 bajó al 39.2o/o.

Las industrias intermedias a pesar de tener una baja participación en la estructura del sector industrial, ha ido aumentando año con año. En 1960 aportaba el 9o/o del valor bruto de la producción de dicho sector en tanto en 1968 la había incrementado al 16.3o/o.

Las Industrias metal-mecánicas han tenido una baja contribución en la composición del valor bruto de la producción industrial del área, a pesar de ello ha aumentado su participación de 2.7o/o en 1960 a 6.9o/o en 1968. -Ver Cuadro No. III-3-

CUADRO No. III-3

CENTROAMERICA: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION DEL SECTOR INDUSTRIAL

(Precios corrientes-millones de pesos centroamericanos)

ACTIVIDAD	\$/ 1960	o/o	1968	o/o
TOTAL SECTOR INDUSTRIAL	797.5	100.0	1 851.3	100.0
Industrias tradicionales	686.7	86.1	1 346.1	72.7
Industrias intermedias	71.8	9.0	302.4	16.3
Industrias metal-mecánicas	21.4	2.7	128.4	6.9
Industrias Diversas	17.6	2.2	74.4	4.0

a/ No incluye Honduras por no existir cifras disponibles.

FUENTE: SIECA.

De lo expuesto anteriormente es manifiesto que el proceso de sustitución de importaciones se ha acentuado en la producción de artículos manufacturados, porque la política arancelaria ha tendido a proteger la producción de los mismos sobre todo en la rama de "productos alimenticios" y "vestuario y otras confecciones textiles."

En vista de estos resultados, se ha considerado interesante finalizar el presente capítulo con la exposición de algunos datos de importancia que aparecen en el trabajo del Lic. Gert. Rosenthal titulado: "Algunos apuntes sobre el grado de participación de la inversión extranjera directa en el proceso de la integración económica centroamericana"^{8/}, y los cuales refuerzan la tesis sustentada en este trabajo, cuando señalamos que la política arancelaria no cuenta paralelamente con una política de regulación de inversiones extranjeras, por lo que ponemos entre signos de interrogación si dicha política arancelaria tiende a proteger al producto o al productor nacional.

Es indudable que la tarifa proteccionista provocó la instalación en Centroamérica de empresas subsidiarias cuya casa matriz se encuentra en los países industrializados. Tal lo demuestra el trabajo del Lic. Rosenthal cuando dice que de un estudio verificado en la escuela de post-grado de administración de negocios de la Universidad de Harvard sobre las actividades de 187 empresas multinacionales norteamericanas, tenían 120 subsidiarias manufactureras en Centroamérica y de las cuales, el 80 por ciento -96 de ellas- fueron establecidas después de 1957.

Asimismo señala dicho trabajo que de una encuesta industrial realizada para tres países de la región, las empresas extranjeras originaron aproximadamente el 30 por ciento de la producción total del sector industrial en 1968, y las mismas controlaban un tercio de todos los activos fijos de dicho sector, aproximadamente.

Otro índice significativo de la participación de la inversión extranjera directa en Centroamérica puede medirse por medio del comercio interregional. Del citado trabajo del Lic. Rosenthal se obtuvo la siguiente información: Guatemala exportó durante 1970, al Mercado Común mercaderías por un valor de \$C.A 103.906.728.00, del cual, el -- 41.8 por ciento correspondió a ventas realizadas por empresas extranje-

^{8/} Este trabajo fue presentado por el autor en el Seminario Internacional sobre inversión extranjera y transferencia de tecnología en América Latina, organizado por ILDIS y FLACSO, en Santiago de Chile del 24 al 30 de octubre de 1971.

ras. Entre estas empresas algunas tienen participación local. Deduciendo la participación local, las empresas de capital extranjero exportaron durante el año de 1970 productos por valor de \$CA 34.184.458.00, correspondiendo dicho monto al 32.9 por ciento del valor total de las exportaciones de Guatemala al resto de la región. De estas exportaciones totales, el 98.3 por ciento fueron de origen manufacturero. A su vez, del total de exportaciones manufactureras de Guatemala al Mercado Común el 44.6 por ciento fue originado por empresas extranjeras.

Asimismo se señala que el 21.1 por ciento de las exportaciones totales de Guatemala al resto de la región fueron ventas originadas por las seis empresas exportadoras más grandes de Guatemala, de las cuales cinco son extranjeras.

El 32.6 por ciento de las exportaciones totales de Guatemala al resto de la región en 1970, fueron originadas por las catorce empresas exportadoras más importantes del país, ascendiendo su valor de las ventas a \$CA 33.873.594, y de las cuales once empresas son extranjeras.

De lo expuesto hasta aquí, puede verse que durante el período de integración -1960-68- el sacrificio fiscal en que incurrió Centroamérica ascendió a un monto muy considerable, por otra parte, el crecimiento del Sector Industrial no respondió proporcionalmente a dicho sacrificio fiscal y si contribuyó a incrementar el control externo que ejercen las industrias de capital extranjero en el área centroamericana.

CAPITULO IV

LA POLITICA ARANCELARIA COMO INSTRUMENTO DE DEFENSA DE LA BALANZA DE PAGOS

1.- Necesidad de defender la Balanza de Pagos por medio de la política arancelaria.

El persistente deterioro de la Balanza de Pagos de los cinco países de la Región, en la década de los años sesenta, fue causada en parte, por el leve crecimiento económico experimentado, el cual en forma tímida originó cambios en el sistema productivo. Para lograr tales cambios fue preciso acelerar la importación de materias primas y bienes de capital, ante unas exportaciones que han aumentado a una tasa menor.

En 1960 la región se había recuperado de la crisis sufrida en el sector exportador en el período precedente -1955-1960- y gracias a la reanimación de los precios y al incremento de la producción de los rubros tradicionales de exportación, las ventas regionales hacia terceros países crecieron de 10 a 12o/o anual, durante el primer quinquenio de la década pasada. No obstante tal comportamiento de las exportaciones, no bastó para hacer frente a las crecientes necesidades de importar productos originarios de otras áreas, ya que las exportaciones crecían a un ritmo entre el 10o/o y 12.0 o/o, las importaciones crecían, - durante el mismo período- entre el 14o/o y 15o/o debido, entre otros factores, al mejoramiento del ingreso, el impulso que el mercado común dió a la industrialización del área, la necesidad de aumentar las inversiones del sector público, así como la facilidad que se concedió para realizar compras del exterior.

Como consecuencia de lo anterior, el déficit, tanto en balanza comercial como en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, fue incrementándose año con año. El déficit de la cuenta corriente pasó de 45.1 millones de pesos centroamericanos en 1961 a 167.2 millones en 1965, en tanto, el déficit en la balanza comercial osciló entre 31.3 y 103.5 millones de pesos centroamericanos para los mismos años.

En el bienio 1966-1967 el sector exportador vuelve a sufrir la baja de precios de los principales productos, a lo cual se suman las restricciones de acceso a los mercados internacionales, así como ciertas limitaciones en su oferta. Estos hechos vuelven más difícil la situación planteada ya que en 1966 las exportaciones solamente aumentaron 6.3o/o y en 1967 se reducen en casi un 5o/o.

Como consecuencia de esta nueva contracción del ingreso, motivada por la crisis del sector exportador, tanto las importaciones de fuera de la región, como la tasa de crecimiento del PIB se redujeron, pero a pesar de dicha reducción siguió aumentando el déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos.

De acuerdo a los estudios realizados por la SIECA 1/, en tales circunstancias y aún en caso de mantenerse las metas de crecimiento que cada país tenía establecidas para el futuro, y sin modificar, por otra parte, la política de importaciones, el déficit en cuenta corriente seguiría incrementándose, en los siguientes tres años hasta llegar en 1970 a un dé-

1/ "Medidas de Emergencia para la Defensa de la Balanza de Pagos en Centroamérica" Documento SIECA/CEC/CMCA-II/D.T.2).

ficit de 382.4 millones de pesos centroamericanos.

El mismo documento señala que, por países, el déficit se acentuaría en un 100o/o aproximadamente, en Guatemala, El Salvador, y Honduras en un 50o/o en Nicaragua y se mantendría casi en su mismo nivel en Costa Rica, país que alcanzó los niveles más altos de toda la región. En términos absolutos, el déficit, promedio del período 1968-70, oscilaría de 45.4 millones en Honduras a 108.8 millones en Guatemala, quedando los demás países con deficit entre ambos extremos.

La política de contención de las importaciones que la región en su conjunto debería aplicar, según dicho estudio de la SIECA, debería tender a reducir la tasa de crecimiento de las compras a terceros países de 10.2o/o a 4.5o/o anual durante el trienio 1968-70. Dicha reducción en términos absolutos se calculó que sería de un promedio anual de 130 millones de pesos centroamericanos en toda la región, alcanzando Guatemala 52.7 millones, El Salvador, 22.7 millones, Costa Rica 20.7 millones, Honduras 19.8 millones y Nicaragua 14.1 millones.

Ante tal situación, el Consejo Económico Centroamericano y el Consejo Monetario Centroamericano celebraron su Segunda Reunión Conjunta en San Salvador en marzo de 1968, en la cual se determinó que para reducir dicho déficit, era necesario además de poner en práctica medidas a mediano y largo plazo, tales como: definir una política de defensa de los productos tradicionales de exportación y la promoción de nuevos rubros para exportarlos fuera del área, se hacía indispensable, a más corto plazo una política eficaz de contención de las importaciones. En este caso, se acordó, en dicha reunión, utilizar la política arancelaria y se recomendó la elaboración de un Protocolo sobre Medidas de Emergencia en Defensa de la Balanza de Pagos Centroamericana, tendiente a fortalecer el equilibrio de la balanza de pagos en los cinco países.

2.- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Medidas de Emergencia de Defensa de la Balanza de Pagos).

2-1.- Objeto y duración:

El Protocolo de Medidas de Emergencia de Defensa de la Balanza de Pagos se suscribió por los cinco países de la región el 1o. de junio de 1968.

Según lo define el artículo I en su primer capítulo, el objeto de dicho Protocolo es el de establecer una política común de defensa de la balanza de pagos de acuerdo a las necesidades y desarrollo económico del área.

Para alcanzar dicho objetivo, se creó un impuesto denominado de "Estabilización Económica" y el cual recae sobre las compras de mercaderías procedentes de países no signatarios. Dicho impuesto de Estabilización Económica es adicional a los gravámenes de importación establecidos en el Arancel Uniforme Centroamericano de Importación.

Con el propósito de hacer uso de la política arancelaria en este caso, con el único fin de defender la balanza de pagos de los cinco países, se estableció dicho impuesto por un período temporal que durará cinco años, contados a partir de la fecha en que entró en vigencia el Protocolo respectivo. La temporalidad del impuesto obedece además al punto de vista de la política arancelaria seguida, en el sentido de que los recargos arancelarios no deben conducir a una elevación permanente del arancel para impedir que se implanten grados excesivos de protección que puedan traducirse en una débil competitividad de las industrias regionales con respecto a los productos importados. Por otro lado, tal como se le llama a dicho Protocolo, "Medidas de Emergencia", una vez superada la crisis por la que se atraviesa, se supone que dejará de existir la razón de este impuesto.

2-2.- Monto del Impuesto:

El monto del Impuesto de Estabilización Económica es igual al 30 por ciento del importe de la liquidación de los derechos aduaneros correspondientes.

2-3.- Mercaderías sobre las cuales recae el impuesto.

El impuesto recae tanto sobre las mercaderías comprendidas en los rubros arancelarios equiparados por medio de cualquier instrumento de integración económica, como sobre aquellas que aún no han sido equiparadas. En el primer caso, el impuesto se calculará sobre la base de los derechos arancelarios uniformes. En el segundo caso el impuesto recaerá sobre el monto de los derechos arancelarios nacionales vigentes en cada país. En este caso, cualquiera de las partes signatarias puede reducir el monto a pagar hasta la suma que esté cobrando el país que

tenga el gravámen a la importación más bajo, o aumentarlo de acuerdo con el derecho interno de cada país. Esto mismo se aplica a los rubros equiparados en forma progresiva.

Por otro lado, están sujetas al pago del impuesto, todas las mercaderías que se importen de otras áreas, excepto las que se encuentran comprendidas en el anexo No.1 del Protocolo, el cual se refiere a bienes esenciales.

El objeto de eximir del pago del impuesto a los bienes esenciales comprendidos en el mencionado anexo 1, fue el de no afectar el ingreso de los consumidores de escasos recursos que forman la mayor parte de la población del área.

Con el mismo, criterio sobre la defensa de la balanza de pagos, se autorizó a cada país a establecer impuestos internos al consumo sobre los bienes suntuarios importados de terceros países, que aparecen en los anexos Nos. 2 y 3 del Protocolo, el cual contiene la lista de estos bienes que podrán gravarse con una tasa hasta del 20.o/o.

2-4.- Quienes quedan exentos del pago del impuesto.

Quedan exentos del pago del impuesto de Estabilización Económica:

- 1.- Los importadores de mercancías originarias de los Estados Centroamericanos, gocen o no de libre comercio.
- 2.- Los importadores de mercancías procedentes de terceros países, que estén exonerados del pago de gravámenes por: a) disposición de leyes especiales distintas de las de fomento industrial o del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial y su Protocolo; b) contratos o concesiones aprobadas por el Poder u Organismo Legislativo del respectivo país;
- 3.- Las misiones o instituciones que gocen de franquicias diplomáticas o de exenciones arancelarias por virtud de un acuerdo internacional, cuando importen mercancías procedentes de terceros países.
- 4.- Los importadores de las mercancías esenciales que figuran en el anexo 1 del Protocolo.

Podrán quedar exonerados total o parcialmente del pago del impuesto, los bienes de capital, materias primas, productos semielaborados y envases: combustibles y lubricantes destinados exclusivamente para el proceso industrial (excepto gasolina) de aquellas empresas pertenecientes a industrias nuevas que sean de particular interés para el desarrollo económico del área 2/, siempre que no se produzcan en condiciones adecuadas de precio, cantidad y calidad en Centroamérica. Asimismo, aquellas empresas agrícolas e industriales cuya operación se vea afectada seriamente por la aplicación del mencionado impuesto. En ambos casos, como se ve, no prevalecieron los criterios de tipo fiscal y defensa de balanza de pagos sino los de orden social y de desarrollo.

De lo anterior se desprende que el Impuesto de Estabilización Económica sí recae sobre las empresas clasificadas acogidas a los beneficios de fomento industrial conforme las leyes nacionales de estímulo industrial y el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. Sin embargo, el Artículo Único del Capítulo V "Disposición Transitoria", establece que con el fin de mantener la relación de competencia dentro del Mercado Común; los cuatro primeros Estados que efectúen el depósito de sus respectivos instrumentos de ratificación, podrán otorgar exención del impuesto de estabilización a estas empresas, hasta que deposite el instrumento respectivo, el quinto país signatario.

2.5.- Fecha de Vigencia del Protocolo.

De acuerdo al Artículo 21, el Protocolo entraría en vigor ocho días después del depósito del tercer instrumento de ratificación, para los tres primeros depositantes, y para los subsiguientes, en la fecha de depósito de sus respectivos instrumentos.

El depósito del primer instrumento lo realizó Nicaragua, el 3 de julio de 1968, siguiéndole El Salvador y Guatemala el 20 y 31 de octubre del mismo año, respectivamente. De tal forma, para estos tres países entró en vigor el 9 de noviembre de 1968. Honduras depositó su respectivo instrumento de ratificación el 21 de marzo de 1969 y Costa Rica el 29 de agosto de 1970.

2/. El Protocolo establece los criterios para seleccionar estas industrias así: a) que produzcan materias primas o bienes de capital; b) que produzcan envases o artículos intermedios siempre que los insumos que se utilicen en su elaboración en un 50o/o regionales; c) den origen a importantes beneficios netos en la balanza de pagos y a un alto valor agregado en el proceso industrial.

3.- Resultados de la aplicación del Protocolo.

En términos generales, durante el trienio 1968-70 el déficit promedio anual en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos de Centroamérica se redujo ligeramente en relación al trienio anterior 1965-1967. Para ambos períodos el déficit fue de \$CA 175.0 millones y \$CA. 187.6 millones respectivamente, es decir, se redujo en el último período en un monto de 12.6 millones de Pesos Centroamericanos.

De acuerdo a las proyecciones realizadas por la SIECA de no tomarse medidas, dicho déficit se hubiera elevado aproximadamente en más de 70o/o para toda la región en el trienio 68-70, llegando a un promedio anual de \$CA, 338.9 millones; y en caso contrario de tomarse las medidas necesarias éste siempre aumentaría aunque en menores proporciones.

De tal manera, puede decirse que se ha logrado detener la fuerte tendencia que dicho déficit, llevaba, como lo marcaron los años 1965-66 y 67. Por países, la reducción de dicho déficit puede observarse en el siguiente cuadro.

CUADRO No IV-1
Déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos
(Millones de Pesos Centroamericanos)

PAIS	1967	1968	1969	1970 a/
Guatemala	66.4	48.9	17.3	5.5
El Salvador	23.5	15.3	19.3	0.7
Honduras	28.5	24.6	30.5	68.1
Nicaragua	64.9	41.9	35.9	38.3

a/ Cifras preliminares

FUENTE :Indicadores Económicos SIECA

Como se aprecia, Guatemala, El Salvador y Nicaragua alcanzaron resultados satisfactorios, no así Honduras que lo incrementó en más del doble.

Sin embargo, este logro no sólo se produjo como consecuencia de la aplicación del impuesto de Estabilización Económica acordado por medio del Protocolo respectivo, sino por otras variables que intervinieron como se demuestra adelante.

El estudio de SIECA preveía que de no tomarse las medidas del caso, las importaciones procedentes de terceros países se elevarían a un poco más de 800 millones de Pesos Centroamericanos en 1967, y a casi 1100 millones en 1970, para evitarlo era necesario, como se vió en el punto 1 del presente capítulo, reducir la tasa de crecimiento de las mismas desde 10.2 hasta 4.5 por ciento anual -en su conjunto para Centroamérica- durante el trienio 1968-1970; para situar las importaciones alrededor de 800 millones en 1967 a 875 millones en 1970, en lugar de los 1075 que se habían estimado en ausencia de restricciones.

Qué pasó en la realidad? En primer lugar hay que tomar en cuenta que Costa Rica depositó tardíamente el Protocolo, por lo tanto los efectos se vieron malogrados en el conjunto de Centroamérica, por lo que al estudiar las cifras de importación del área, vemos que éstas respondieron a los mismos resultados que el mencionado estudio esperaba ocurriera, de no tomarse las medidas necesarias. En tal sentido, en 1967 las importaciones de Bienes FOB alcanzaron el monto de 930.7 millones en 1968 subieron a 965.6 millones, en 1969 registraron 983.4 millones y en 1970 llegaron a los 1131.8 millones de Pesos Centroamericanos.

De tal forma y con auxilio de los Cuadros No. IV-2 y IV-3 analizaremos la situación de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras; por separado se comenta el caso de Costa Rica.

CUADRO No. IV-2

TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES EXTRA-REGIONALES DE BIENES Y SERVICIOS PERIODOS 1965-67 y 1968-70, PARA GUATEMALA EL SALVADOR, HONDURAS y NICARAGUA -

(En por cientos)

PAIS	Período 1965-67	Período 1968-70
Guatemala	3.1	7.2
El Salvador	3.2	1.3
Honduras	13.2	8.1
Nicaragua	6.9	4.0

FUENTE En base a cifras de los Indicadores Económicos de SIECA

CUADRO No. IV-3

TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS EXTRARREGIONALES PARA LOS PERÍODOS 1965-67 y 1968-70, PARA GUATEMALA, EL SALVADOR, HONDURAS Y NICARAGUA

(En porcentos)

PAIS	Período 1965-67	Período 1968-70
Guatemala	-5.4	14.8
El Salvador	-3.9	3.7
Honduras	12.4	-1.1
Nicaragua	0.6	6.0

FUENTE En base a cifras de los Indicadores Económicos de SIECA.

Guatemala: De los cuatro primeros países que pusieron en vigor el impuesto de Estabilización Económica, sólo Guatemala NO redujo la tasa de crecimiento de sus importaciones -Ver cuadros Nos. IV-2 y IV-3-, sin embargo fue el país que ocupó el segundo lugar en la reducción de su déficit en la cuenta corriente, logrando llevarlo de 60 millones de Quetzales en 1967 a 5.5 millones en 1970, la cifra más baja registrada en los últimos catorce años. A pesar de este comportamiento en las importaciones, el saldo de su balanza comercial de los años 1969 y 1970 fue favorable. En 1970 el saldo favorable fue de 31.8 millones de Quetzales, logrando alcanzar la más alta cifra en los últimos veinticinco años. Esto se debió a que las exportaciones, que ya habían principiado a crecer en 1969, siguieron la misma pauta de ascenso, logrando una tasa de crecimiento promedio anual durante el trienio 1968-70 de 14.80/o, en comparación con la del trienio precedente que fue de -5.40/o. El aumento del valor de las exportaciones fue originado, en un alto grado, por el alza lograda en los precios del café. El precio medio del café guatemalteco en 1970 fue de Q.48.64 el quintal, mayor en Q.11.04 al registrado en el año de 1969. Lo anterior evidencia una vez más las serias repercusiones que para los países dependientes conlleva la vulnerabilidad del sector externo, toda vez que está fuera de su alcance el lograr estabilidad y una tasa creciente en sus exportaciones de origen primario.

De tal forma, los resultados obtenidos en el trienio 1968-70 para Guatemala fueron una conjugación tanto del impuesto de Estabilización Económica, que en alguna medida contribuyó a contener las importaciones, pues en el año de 1969 éstas se situaron casi en el mis-

mo nivel de las correspondientes al año precedente, como a los logros alcanzados por el creciente aumento del valor de sus exportaciones. A esto debe sumarse las otras medidas de carácter monetario, crediticio y fiscal que se aplicaron durante el trienio, como fueron las elevadas tasas de encaje y la orientación del crédito hacia actividades netamente productivas, tales como: la agricultura, la ganadería, la industria, el comercio de exportación, etc. En el campo fiscal se unificó el impuesto del timbre sobre las transacciones comerciales a una tasa de 1.5 por ciento y se elevó el impuesto sobre las ventas de los automóviles.

Por otro lado, los ingresos derivados del impuesto de Estabilización Económica que en 1968 fueron de medio millón de Quetzales (el Protocolo entró en vigor dicho año hasta el 9 de noviembre), y en 1969 alcanzó la suma de \$C.A. 5.7 millones, contribuyeron a mejorar los ingresos públicos de Guatemala.

El Salvador: Este país lo redujo ligeramente de 23.5 millones en 1967 a 19.3 millones de Pesos Centroamericanos en 1969, dicha reducción no fue mayor debido en parte tanto por la baja en las exportaciones de café y azúcar como por el deterioro del comercio intrarregional ocasionado con motivo del conflicto suscitado con Honduras en julio de 1969. Sin embargo, en 1970 se recuperó, reduciendo su déficit de 19.3 millones a 0.7 millones de Pesos Centroamericanos. Sus importaciones lograron mantener durante el período una tasa de crecimiento de 1.30/o, menor que la del trienio precedente que fue de 3.20/o; y a su vez el saldo de su balanza comercial fue favorable alcanzando el monto de \$C.A. 33.0 millones, debido a la recuperación de sus exportaciones. La tasa de crecimiento de éstas fue para el trienio 1968-70 de 3.70/o mayor que la del período anterior 1965-67 que fue de -3.90/o. Obviamente, a estos factores se suman otros de diverso orden, como en el caso de Guatemala ya comentado.

Nicaragua: De igual forma, al examinar las cifras correspondientes a Nicaragua nos encontramos que este país redujo su déficit en cuenta corriente de \$C.A. 64.0 millones en 1967 a \$C.A. 38.3 millones en 1970. El Impuesto de Estabilización Económica contribuyó a reducir la tasa de crecimiento de las importaciones en el trienio 1968-70 a 4.00/o en comparación con la del período anterior 1965-67 que fue de 6.90/o. Por otro lado, la expansión de sus exportaciones en el trienio 68-70 fue considerable en relación con el trienio anterior, pues la tasa de crecimiento de

las mismas pasó de 0.60/o en 1965-67 a 6.00/o en 1968-70.

Honduras: Este país, a pesar de que bajó la tasa de crecimiento de sus importaciones de 13.20/o en el período 1965-67 a 8.10/o en el trienio 1968-70, no logró restablecer su déficit en cuenta corriente, sino por el contrario, lo aumentó de 28.5 millones de Pesos Centroamericanos en 1967 a 68.1 millones en 1970. Este déficit se acentuó en el último año del trienio 68-70, pues en el año 1969 lo mantuvo casi al mismo nivel en \$CA.30.5 millones. El brusco ascenso del déficit en 1970 se debió a que en dicho año las compras del exterior aumentaron en 34.1 millones más que las de 1969, reduciendo por otro lado la tasa de crecimiento de sus exportaciones en el trienio 68-70 a tal grado que dicha tasa fue decreciente, de -1.10/o. La correspondiente al período 1965-67 fue de 12.40/o.

Entre los factores adversos que propiciaron en Honduras el aumento del déficit en cuenta corriente se encuentra, indudablemente, la anomalía del comercio intrarregional, suscitado a partir de los acontecimientos de julio de 1969. En este país también se han aplicado políticas de tipo monetario, crediticio y fiscal, pero las mismas no lograron detener la tendencia a crecer que ha venido mostrando dicho déficit.

Costa Rica: Al examinar el caso de Costa Rica nos encontramos con que el déficit en cuenta corriente se mantuvo hasta el año 69 casi en el mismo nivel de 1967, 51.6 y 50.2 millones respectivamente, siendo el más alto de Centroamérica, y se acentuó mucho más en el año 1970 al alcanzar la cifra de 85.9 millones de Pesos Centroamericanos, lo cual revela que la tendencia al desequilibrio externo siguió agudizándose aún más.

A principios de 1967 se estableció un sistema dual de tipos de cambio con el fin de contener las importaciones, el cual estuvo vigente hasta fines de 1969. Este sistema consistía en un tipo de cambio oficial para los productos comprendidos en una lista de artículos esenciales y todos aquellos provenientes del Mercado Común; y un tipo de cambio libre para las compras consideradas suntuarias o no indispensables provenientes de terceros países. En el año 1968 el déficit se redujo a \$CA.43.0 millones pero volvió a subir en 1969 a \$CA.51.6 millones. Sin embargo, al ya no aplicarse en 1970 el sistema dual de tipos de cambio, el déficit llegó a 85.9 millones de Pesos Centroamericanos. 3/.

3/ A mediados de 1971 volvió a implantarse el sistema dual de cambio, en términos similares al de 1967.

No obstante que la tasa de crecimiento de las exportaciones costarricenses aumentó durante el período 1968-70, a 14.8o/o (igual que la de Guatemala para el mismo lapso), en comparación con la del trienio precedente que fue de 5.6o/o, no fue suficiente para reducir el déficit en cuenta corriente, debido al fuerte crecimiento de las importaciones, las cuales durante el trienio 68-70 crecieron a una tasa promedio anual de 19.1o/o. -Ver Cuadro No. IV-4-.

CUADRO No. IV-4

COSTA RICA :TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES EXTRARREGIONALES DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL PERIODO 1968-70, y DE LAS EXPORTACIONES EXTRARREGIONALES DE BIENES Y SERVICIOS PARA LOS PERIODOS 1965-67 y 1968-70.

(En por cientos)

	1965-67	1968-70
Tasa de crecimiento de las importaciones	a/	19.1o/o
Tasa de crecimiento de las exportaciones	5.6o/o	14.8o/o

FUENTE :en base a cifras tomadas de los indicadores económicos de SIECA

a/ No fue posible obtener las cifras para los años 1965 y 1966, de la misma fuente de que se obtuvieron las otras tasas.

A pesar de que el Gobierno de este país ha puesto en práctica medidas de tipo monetario, crediticio, cambiario y fiscal, no ha sido posible corregir el desequilibrio en su Balanza de Pagos.

Después de haber examinado los resultados derivados de la aplicación del impuesto de Estabilización Económica de cada uno de los países centroamericanos, conviene hacer la siguiente observación: las medidas dictadas por los Organismos de Integración Económica Centroamericana ante el creciente aumento del déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, se encaminaron únicamente a atenuar el déficit de la balanza comercial, pues los "Servicios" no fueron afectados por las disposiciones de los mencionados organismos, a pesar de que éstos representan magnitudes de consideración que inciden desfavorablemente para Centroamérica. Baste para el caso indicar que los países centroamericanos

tuvieron déficit por este concepto del orden de \$CA. 206.1, \$CA.203.1 y \$CA. 225.8 millones para los años correspondientes al período 1968-70.

Al examinar los rubros que conforman los "Servicios" encontramos que la "Retribución a las Inversiones" y el "Transporte y Seguros" son los que más pesan en el saldo negativo de los "Servicios". Durante el trienio 1968-70, los saldos desfavorables para la región por la "Retribución a las Inversiones" fueron, en su orden de: \$CA. 107.1 \$CA.103.4 y \$CA.120.2 millones respectivamente y el déficit por el pago de "transporte y seguros" para los mismos años de: \$CA.86.3, \$CA.89.1 y \$CA. 102.8 millones. Al sumar los saldos negativos de ambos rubros resulta que los mismos forman el 95.9o/o del déficit de "Servicios" lo que se traduce en un importante componente del déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos de Centroamérica.

El déficit que la región acusa siempre en el rubro "transporte" se debe a su deficiencia en esta materia que la obliga a utilizar los servicios de empresas extranjeras para poder mantener las relaciones comerciales con el resto de países, ya que por sus propias empresas movilizan un volumen muy reducido de sus importaciones y exportaciones totales.

En lo referente a "Ingresos provenientes de Inversiones", el mayor peso en el déficit de este rubro obedece a las "retribuciones a las inversiones extranjeras directas", tales como: utilidades, dividendos y regalías; y en menor proporción a los intereses y comisiones derivados de empréstitos privados, oficiales y bancarios contratados en el exterior.

Las cifras anteriores son bastante elocuentes y decisivas en el persistente déficit de la Balanza de Pagos del área, de donde se hace necesario que para morigerar los efectos perjudiciales de tal circunstancia, se definan políticas que tiendan a proveer a la región de medios de transporte para realizar su comercio exterior, así como de aquellas otras que se dirijan a regular las inversiones extranjeras y tener una cuidadosa y honesta política de endeudamiento externo, especialmente de parte del sector público.

De los hechos y la experiencia anotados se deduce que si bien la política arancelaria puede contribuir de manera ostensible a equilibrar la balanza de pagos, no es suficiente para enfrentar el complejo de variables que presionan dentro del marco de la economía internacional,

por lo que en forma urgente se precisa de otras políticas que puedan regular tales presiones en salvaguarda de los legítimos intereses de la región.

CAPITULO V

REVISION DE LA POLITICA ARANCELARIA

1.- Antecedentes:

Después del análisis realizado en los capítulos anteriores, se llega a la conclusión de la necesidad que existe de revisar la política arancelaria. Esta conclusión no es un aporte nuevo a la materia ya que los Ministros de Economía del Area, entre los Acuerdos adoptados en el año de 1970 durante el tercer período de sesiones de la III Reunión del "Modus Operandi" del Mercado Común, realizada del 4 al 9 de septiembre de dicho año, se comprometieron a reconsiderar la política arancelaria centroamericana vigente, con el objeto de "ajustar dicha política a los cambios ocurridos desde que se creó el Mercado Común; reorientarla, equilibrando de nueva cuenta "los intereses del productor, del consumidor y del fisco con los del desarrollo industrial en condiciones económicas y de creciente eficiencia". Acordaron los Ministros de Economía que con tal propósito deberían realizarse los estudios pertinentes en dos etapas: en la primera, que tendría carácter inmediato, se trataría de "identificar los rubros en que se considere que la protección actual es excesiva o insuficiente, para ajustarla a niveles adecuados -tanto en lo que se refiere a sus productos finales como a las materias primas y bienes intermedios correspondientes que beneficien al consumidor y permitan a la empresas continuar operando en condiciones económicas razonables".

La segunda etapa comprenderá una "revisión exhaustiva y detallada de la tarifa uniforme" a fin de incorporar de modo permanente, una política arancelaria sana en cuanto a su estructura y moderada en cuanto a los niveles de los gravámenes...."

Así mismo establecieron las bases y criterios, así como métodos y procedimientos de trabajo para la revisión arancelaria en su primera etapa.

Por razones conocidas, no se firmó el "Modus Operandi" y dicha re-

visión se vió postergada en el año 1971. Sin embargo, ante la impositiva necesidad de realizarla, la SIECA, por medio de su sección de Libre Comercio y Arancel Uniforme para 1972 ya inició las labores correspondientes a la Revisión del Arancel.

2.- Motivos que asisten a la Revisión de la Política Arancelaria Centroamericana.

Como la política arancelaria se encuentra enmarcada entre los distintos lineamientos de la política económica que los gobiernos del Area se han trazado para desarrollar los planes que se han fijado, vale la pena hacer unos breves comentarios sobre el giro que debe tomar dicha política dentro de las nuevas necesidades de la Región que han surgido con el correr del tiempo.

Ante todo, debe tenerse presente las condiciones socio-económicas en que se fincan las economías de la Región, tal como es la preponderancia del sector primario dentro de la producción total, la cual posee una estructura agraria atrasada en la que se concentra la mayor parte de la población económicamente activa, y da lugar a la desintegración a nivel nacional. A ello se suma el hecho de poseer una *escasa* e incipiente industrialización, así como un alto grado de dependencia externa, tanto en el comercio exterior como en el proceso de industrialización.

Ante tal situación de cosas, deben tenerse claros y precisos los nuevos principios y objetivos que deben inspirar el proceso de integración económica, el cual debe ser dinámico y poseer un contenido no sólo económico, sino social, que en atención de la totalidad de la población se encamine a lograr la participación de ésta en dicho proceso tanto en los sacrificios que el mismo conlleva, como en los beneficios que dispensa.

En términos generales se ha dicho que han ocurrido cambios desde que se formó el mercado común, lo cual es evidente. Sin embargo, tal como indicaron los Ministros de Economía, deben conjugarse los "intereses del productor, del consumidor y del fisco". En el período de integración no se verificó una cuidadosa conjugación de dichos intereses, ya que significó un sacrificio tanto para el fisco como para el consumidor que se ha visto obligado a comprar productos de menor calidad y a precios muchas veces elevados.

Para sustentar estas afirmaciones, se transcribe a continuación un párrafo del documento de CEPAL 1/..... "si bien el proceso sustitutivo de importaciones ha abierto sustanciales posibilidades de desarrollo e inversión.

ha supuesto al mismo tiempo transferencias de ingreso y costos económicos y sociales de cierta magnitud, todos los empresarios en general y los industriales en particular, han recibido un tratamiento especialmente favorable que, aparte de la garantía del mercado regional, les asegura márgenes apropiados de beneficios. En cambio, los consumidores se han visto obligados a cubrir una parte del peso de industrialización, por la vía del encarecimiento de los bienes protegidos y a la vez los gobiernos han cedido una fracción de sus recaudaciones reales y potenciales, al otorgar incentivos fiscales y procurar no establecer o elevar los gravámenes que recaen sobre las utilidades y la producción.....”.

En lo que se refiere a los intereses del productor, si bien es innegable que muchas industrias netamente nacionales se han visto protegidas y beneficiadas con la política arancelaria, por otro lado, han sido en una parte muy considerable, aproximadamente el 50o/o, los productores extranjeros los que se han aprovechado de la política proteccionista.

2-1. Cambios en la estructura del sistema productivo.

Aunque en términos generales el cambio experimentado en la estructura del sistema productivo no puede considerarse de gran trascendencia para la región, sí han variado las condiciones que prevalecían en 1961 para impulsar el proceso de sustitución de importaciones. Como se ha visto, dicho proceso se dirigió de modo preferente a sustituir bienes de consumo no duradero y entre ellos los productos alimenticios y de vestuario. Aún quedan amplias oportunidades de continuar el proceso sustitutivo encaminándolo a nuevas actividades productivas, tales como: bienes intermedios, materias primas y bienes de capital. También los productos de consumo duradero tienen márgenes considerables para ser sustituidos. En otras palabras, puede decirse que el proceso sustitutivo de importaciones se ha agotado en parte, para aquellos productos hacia los cuales se dirigió de manera directa la protección arancelaria, pero quedan muchas ramas industriales por impulsar, las cuales por otro lado, son las que pueden sentar bases más sólidas para fortalecer el hasta ahora incipiente crecimiento industrial.

La historia económica demuestra que el desarrollo del mercado interior a través de la producción de artículos de consumo tiene posibilidades de menor alcance dadas las características de la demanda de esos bienes; en

1/ "Consideraciones Económicas y Técnicas para establecer lineamientos sobre la segunda etapa de revisión del arancel de aduanas Centroamericano. CEPAL, E/c n. 12/CCE/362. 15 de Noviembre de 1970.

cambio, en términos relativos, las posibilidades de desarrollo de bienes intermedios y de bienes de capital son más dinámicas como puede observarse en la estructura productiva de los países hoy avanzados. Sin embargo, es conveniente anotar que dada la relación sectorial entre la producción de bienes de consumo y bienes intermedios y de capital, es procedente suponer que entre más amplia sea la base en cuanto a artículos de consumo, mayores son las posibilidades en la producción de bienes intermedios y de capital y en este sentido quedan en Centroamérica muchas metas por alcanzar siempre y cuando se pongan en práctica las políticas necesarias para elevar el nivel de ingreso de las amplias capas de población menos favorecidas económicamente.

En tal sentido y en atención a los fines de la política arancelaria, la protección que ésta otorgue debe de ser moderada no sólo en cuanto al margen de los gravámenes sino al tiempo que debe concederse. En tal sentido es hora que se revisen los que recaen sobre los bienes de consumo no duradero, que ya se han aprovechado durante largo tiempo de los beneficios de la protección arancelaria. Lo anterior ha dado también origen a la instalación de un buen número de plantas productoras de estos bienes a lo que se ha sumado la anarquía que existe en la producción por falta de una adecuada y oportuna política industrial que norme y dirija las inversiones hacia otros sectores más productivos y que ya no permita se siga saturando la región de instalaciones que tienden a producir -en buena proporción- bienes livianos, que muchas veces requieren de un proceso de producción muy simple, por tener una escasa transformación.

Por otro lado, ya se principian a producir materias primas y otros bienes intermedios, así como algunos bienes de capital, y como ha quedado visto, sus gravámenes son relativamente bajos. Este mismo hecho reprime el impulso que puede existir en los inversionistas interesados en diversificar el sector industrial con la producción de bienes básicos ante la inflexibilidad del arancel para llevar a cabo una renegociación de aforos.

También es del caso señalar que para impulsar la sustitución de importaciones a los bienes de consumo duradero, es necesario equiparar los gravámenes arancelarios de varios de sus productos como son: los televisores, refrigeradores, automóviles, y otros, así como la aprobación de un protocolo que norme a las "industrias de ensamble".

2-2. Problemas en la Balanza de Pagos.

La política arancelaria debe jugar en adelante un papel de mucha importancia en la defensa de la Balanza de Pagos de Centroamérica favoreciendo y estimulando nuevas líneas de producción que resguarde hasta donde de sea posible la exportación de los ahorros regionales.

Para alcanzar tal objetivo, es necesario que previamente se encaren los problemas de tipo económico relacionados con este sector y se tracen lineamientos concretos sobre nuevas políticas a aplicar.

Para el caso, a continuación se comenta lo que se ha juzgado de primordial importancia:

2-2-1. Significado de seguir importando bienes de capital y materias primas.

La importación de bienes de capital y materias primas conlleva repercusiones de importante trascendencia para el desarrollo económico del área, porque significa, por una parte, exportar los ahorros regionales y en ocasiones, endeudarse con el exterior. La estructura del financiamiento de la inversión en Centroamérica, en los años de 1968 y 1969 correspondió en un 77.20/o a ahorro nacional y en un 22.80/o al ahorro externo. La inversión fija estuvo formada en un 77.60/o por el sector privado y en un 22.40/o por el sector público, para los años citados. En términos absolutos, la inversión fija privada en 1969 alcanzó el monto de \$CA.553.5 millones en toda la región.

Por otra parte, al seguir importando materias primas y bienes de capital el efecto multiplicador interno que la producción de estos bienes produciría en la región no se aprovecha. El efecto dinámico de la producción de los bienes de capital tiene repercusiones hacia atrás y hacia adelante, y al seguir importando dichos bienes los beneficios que los efectos dinámicos generan siguen siendo para los países exportadores de los mismos, tal como amplia absorción de mano de obra, utilización de otros recursos nacionales como transporte, combustibles, lubricantes, energía y mayor demanda de artículos producidos internamente, como equipo de oficina, etc. Estos bienes de capital requieren a la vez de otros bienes de capital y otros materiales y así sucesivamente, se amplía de manera acumulativa la cadena de productos que intervienen en la elaboración de los artículos terminados que se producen en Centroamérica, en los cuales contribuye maquinaria e insumos importados. Como se ve, es de vital importancia la instalación de plantas productoras de bienes de capital, materias primas y productos intermedios y hacia este sector convie-

ne dirigir la nueva política arancelaria.

2-2-2. Explotación de mercados para la adquisición de cierta clase de maquinaria.

En tanto se fomentan e instalan las plantas de productos básicos-como bienes de capital- y aún estando estas ya instaladas, es de suponer que no podrían abarcar cierta clase de maquinaria, por lo que es conveniente explorar nuevos mercados que ofrezcan mejores condiciones en la adquisición de estos bienes, en cuanto a precios y costos de transporte, especialmente.

2-2-3. Inventario de recursos regionales.

Un inventario de los recursos que Centroamérica posee como minerales (hierro, carbón) y otros recursos del subsuelo regional, es indispensable para delinear una política regional de explotación lo que vendría a fortalecer la Balanza de Pagos del área, a través de nuevos rubros de exportación y a favorecer la producción de bienes intermedios orientada hacia la sustitución de una amplia gama de importaciones.

2-2-4. Explorar mercados nuevos de venta.

Como la producción de bienes de capital requiere de mercados más amplios para obtener una mayor productividad, se hace necesario estudiar la posibilidad de introducir los productos centroamericanos a nuevos mercados extrarregionales, con lo cual se fortalece a la vez la Balanza de Pagos del área.

A la par deben emprenderse estudios para la aplicación de una política de productividad que se encamine a alcanzar alto grado de eficiencia en la producción, haciendo uso de la tecnología y la investigación científica. Para ello, se hace necesario promover y estimular el campo de la investigación y proporcionar todas las condiciones necesarias para su positivo desarrollo. El propósito de estas investigaciones es determinar la tecnología más aconsejable para la región. Con todo los criterios tecnológicos no pueden ser siempre los decisivos puesto que pueden haber casos en que tales criterios no indiquen el óptimo, pero que los aspectos económicos, por sus diversas repercusiones hagan aconsejables uno o más proyectos.

De igual forma, vale la pena estudiar las distintas formas de organización de nuevas unidades productivas, como podría ser la creación de empresas mixtas, tanto con la participación de capital público como privado, dedicándose preferentemente esta clase de empresas a la producción de bienes básicos.

2-2-5. Austeridad en la política de cambios.

Las autoridades deben estudiar la forma de contrarrestar el gasto de divisas por la compra de artículos suntuarios así como la fuga de capitales para canalizar estos recursos preferentemente hacia actividades productivas que contribuyan al desarrollo económico del Area; de aquí la necesidad de identificar y si es posible establecer una política de consumo.

2. 3. Repercusiones Fiscales.

Como ha quedado visto, la tarifa externa común ha afectado los ingresos fiscales de todos los países signatarios, en una u otra forma, los cuales en buena medida se han mermado en los últimos años, y aunque ya no es de la competencia de la política arancelaria, pueden ser compensados por medio de una modificación a la estructura impositiva, subiendo la escala progresiva del impuesto sobre la renta y aplicarla a las empresas que ya han sido favorecidas por largo tiempo por las leyes de fomento industrial.

2-4 Conjugación de las distintas políticas de tipo económico.

Como es natural, todo lo anterior no puede lograrse únicamente mediante la acción de una nueva política arancelaria, sino con el concurso de ella y otras tales como aquellas de tipo fiscal, comercial, de planificación agropecuaria e industrial, etc. En cuanto a la política de control de las inversiones extranjeras, es por sí evidente su necesidad dada su contribución a la dependencia externa, a la merma de divisas, como se anota por aparte, y con mayor razón en la actualidad en que el gobierno de los Estados Unidos coloca las inversiones de aquel país en una situación de privilegio excesivo frente a las inversiones regionales. Este privilegio se deriva del seguro que con respaldo estatal se les ha ofrecido.

2-5. Inflexibilidad del Arancel y Niveles adecuados de protección.

En la revisión de la política arancelaria se debe lograr la flexibili-

dad del Arancel, condición indispensable para impulsar la actividad industrial de la región en el preciso momento que sea necesario.

Asimismo, entre los nuevos lineamientos que la política arancelaria debe abordar se encuentra el establecimiento y aprobación de una "fórmula para la determinación del nivel de protección arancelaria", toda vez que hasta la fecha puede decirse que las modificaciones de aforos se han llevado a cabo en forma empírica. Asimismo deberán establecerse no sólo los niveles adecuados de protección, sino los criterios que normen, a quien deberá protegerse y durante que período.

CONCLUSIONES

Después de examinar la importancia y los diferentes campos de aplicación de la política arancelaria y su comportamiento en la década de integración económica, se llega a las siguientes conclusiones:

1. El sacrificio fiscal de todos y cada uno de los países del área es de magnitudes considerables, por los ingresos que no se percibieron por concepto de gravámenes a la importación.
2. La estructura de los impuestos directos varió del 13.80/o en 1958 al 25.30/o en 1968, es decir aumentó su participación relativa dentro del total de ingresos tributarios de los Gobiernos Centrales de Centroamérica. Sin embargo, este aumento no es suficiente para compensar la disminución relativa que los impuestos indirectos sufrieron en el mismo período que fue de 86.20/o en 1958 a 74.70/o en 1968.
3. El proceso de sustitución de importaciones impulsado por la política arancelaria se centró fundamentalmente en los bienes de consumo no duradero. De los requerimientos totales de Centroamérica de estos bienes, en 1958 sólo el 9.20/o de los mismos era de origen regional, en tanto que en 1968 el área se abastecía en un 54.00/o de los mismos y sólo el 46.00/o era importado de fuera de la región. Aún quedan márgenes de sustitución de importaciones en la producción de otros artículos de consumo duradero y no duradero y un vasto campo en las industrias de bienes intermedios y de capital.
4. La política arancelaria contribuyó a imprimir mayor dinamismo a la actividad industrial elevando su participación relativa dentro del Producto Interno Bruto del área de 12.70/o en 1960 a 15.90/o en 1968. Dentro de esta actividad la rama más beneficiada fue la de las industrias tradicionales, destacándose entre ésta los productos alimenticios y el vestuario.
5. La política arancelaria por sí sola no es suficiente para alcanzar sus fines que persigue, ya que la experiencia demuestra que la

barrera arancelaria ha alentado las inversiones extranjeras en Centroamérica y en algunos casos ha desalojado del mercado a empresas nacionales. Por otra parte, las empresas extranjeras al competir con productos de menor calidad descuidan este aspecto lo que se traduce en una disminución del costo de producción de dichas empresas - la mano de obra también es más barata en la región- y por lo tanto aumentan sus utilidades, las cuales pesan en el rubro de "Retribución de las Inversiones" afectando desfavorablemente el saldo de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos de Centroamérica.

Por tal razón, es imprescindible complementar la política arancelaria con una política de regulación de las inversiones extranjeras privadas, especialmente ahora que ha sido anunciada por el presidente de Estados Unidos una sobreprotección para los capitales invertidos en el extranjero. En este sentido es deplorable que no se haya llevado a la práctica tal propósito enunciado por los gobiernos del área en la reunión de San Lucas Sacatepéquez (Guatemala) celebrada en junio de 1965.

6.- La política arancelaria contribuyó a frenar el déficit de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos de algunos países de la región-Guatemala, El Salvador y Nicaragua- durante el trienio 1968-1970, con la aplicación del Protocolo sobre "Medidas de Emergencia para la Defensa de la Balanza de Pagos".

7.- El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de Centroamérica durante el trienio 1968-69-70 estuvo conformado en un 95.9o/o por el saldo desfavorable del rubro "Servicios" y sólo en un 4.1o/o por el déficit negativo de su balanza comercial. Los renglones que pesan casi en su totalidad en el saldo desfavorable de los "Servicios" son la "retribución a las inversiones" y el pago a "transportes".

8.- El arancel de aduanas, como instrumento de la política arancelaria hasta el presente carece de un mecanismo flexible que permita modificar los gravámenes en el tiempo requerido para cumplir su misión de protector de las industrias instaladas en el área, ante la competencia extranjera.

9.- En términos generales la nueva política arancelaria debe inspirarse en objetivos de mayor alcance para Centroamérica persiguiendo superar efectivamente la etapa actual para fomentar con el mayor uso de recursos regionales producciones que correspondan a bienes de capital, materias primas y bienes intermedios. Para tal fin, y en armonía con otras políticas debe contemplarse a breve plazo los estudios de mercado de importación

y exportación y mecanismos de financiamiento dentro de un ambiente moderno de mayor participación estatal, para hacer viables los propósitos insinuados por los gobiernos en el Tercer período de Sesiones de la III Reunión de Ministros de Economía (Modus Operandi) en 1970.

RECOMENDACIONES

1.- Es necesario que se fijen y definan los criterios de una nueva política arancelaria, la cual debe ser congruente con otras políticas como la fiscal monetaria, etc. Para darle forma dentro de un Convenio de aplicación regional, este convenio debe contener normas que hagan flexible la aplicación de los niveles máximos y mínimos del arancel, es decir que la política arancelaria pueda ser aplicada en el momento oportuno que exija el desarrollo de una industria sin necesidad de mayores trámites administrativos y legislativos. Asimismo debe tenerse cuidado en definir niveles de protección adecuados, los cuales no deben sobrepasar los límites de lo necesario para no desalentar una creciente eficiencia en la producción industrial. También la nueva política arancelaria debe reorientarse hacia la protección de aquellas ramas industriales que demanda la evolución actual de las economías centroamericanas, tales como productos intermedios y bienes de capital.

Otro aspecto de suma importancia que debe considerarse es que el Arancel de Aduanas constituye un verdadero instrumento económico de desarrollo económico reduciendo al máximo su utilización como instrumento de recaudación fiscal.

Para lograr tales fines es recomendable la creación de un Consejo Centroamericano de Política Arancelaria, que deberá ser el órgano rector de política aduanera, para lo cual sería necesario integrarlo con representantes permanentes de los cinco países centroamericanos. Dicho Consejo así formado tendría como facultades proponer a los órganos de Integración, entre otras, las siguientes cuestiones:

- a.- Nivel y composición de los gravámenes arancelarios.
- b.- Modificación de gravámenes
- c.- Cuotas de importación (de materias primas, de productos intermedios o de productos terminados)
- d.- Proponer cambios y actualización de la estructura arancelaria; y
- e.- Coordinar sus actividades con otros sectores (agrícola, monetario, fiscal, etc.)

Para cumplir mejor con su cometido el Consejo necesitará de la

colaboración de otras oficinas técnicas como Clasificación Uniforme, Laboratorio Aduanero, Control del Valor en Aduanas y Estadística; las cuales serán parte del esquema organizativo.

2.- Como los gastos públicos ligados al proceso de integración se vienen incrementando en forma paralela al sacrificio fiscal enfocado en este trabajo, es necesario que a nivel centroamericano se revisen los sistemas de tributación directa, gravando en forma progresiva el ingreso de las personas e instituciones. A tal fin se sugiere que los Ministros de Finanzas analicen y resuelvan sobre el particular a corto plazo.

3.- Dado que la política arancelaria protege el mercado interno y esto ha fomentado la inversión extranjera, la que en términos generales no se ha orientado hacia aquellas ramas industriales de verdadero interés para el desarrollo de la Región, sino por el contrario se ha localizado en renglos de mayor rentabilidad, nace la necesidad de suscribir un Convenio Centroamericano que regule la inversión extranjera principalmente en los siguientes aspectos:

- a.- Establecimiento de las ramas industriales donde se hace necesario, y es aceptable la inversión extranjera;
- b.- Establecimiento de la participación máxima que el capital extranjero pueda tener en la formación del capital social de las empresas;
- c.- Obligación de reinvertir las utilidades.

4.- En vista que en el Déficit en cuenta corriente en la blanza de pagos de Centroamérica los "Servicios" representan un 95.00/o del saldo desfavorable, y entre estos el "transporte" forma una parte sustantiva, se recomienda que los gobiernos del Area fomenten una mayor participación de sus flotas navieras en el comercio del Area con el resto del mundo y crear una Flota Mercante Centroamericana. Asimismo deberá aplicarse una política de fomento a las marinas mercantes que deberá contener la siguiente legislación:

- a.- Ley de reserva de carga
- b.- Requisitos de abanderamiento
- c.- Facilidades de financiamiento e incentivos de fomento.

La SIECA tiene elaborado un programa de desarrollo en esa materia y en la III Reunión de UNCTAD que se efectuará próximamente en Chile,

entre los puntos principales que se analizarán está el derecho de los países en vías de desarrollo a participar en las conferencias navieras en igualdad de condiciones.

Asimismo debe mejorarse la organización de las empresas regionales de transporte terrestre para que compitan con las extranjeras en tal forma que puedan sustituir parcial o totalmente los servicios que esas empresas prestan y como consecuencia de su mayor rentabilidad constituyen un foco de presión a la cuenta de servicios de la Balanza de Pagos; para esto sería conveniente la creación de un organismo regional que oriente a los gobiernos en la regulación de tales servicios. La preocupación de mejorar la productividad del transporte terrestre la han tenido los organismos de integración desde junio de 1965, fecha en que se celebró la Undécima Reunión Extraordinaria del Consejo Económico, en la que se recomendó a la SIECA elaborar un Anteproyecto de Convenio que permitiera la creación de rutas centroamericanas de transporte, la adjudicación de los servicios a nivel regional y la fijación de condiciones para la prestación de tales servicios. Dicho anteproyecto de convenio sería conocido por las autoridades nacionales de los cinco países que regulan el transporte terrestre, pero por razones ajenas al control de la SIECA, no se ha producido esa conyuntura.

BIBLIOGRAFIA

- 1.-) BID, "Compendio Informativo del Programa de Integración Económica Centroamericana".
- 2.-) CEPAL I.
"Consideraciones Económicas y Técnicas para Establecer Lineamientos sobre la Segunda Etapa de REvisión del Arancel".
de Aduanas Centroamericano. E/CN. 12/CCE/362. Nov.1970 México.
- 3.-) CEPAL
"El Mercado Común Centroamericano y Problemas Recientes"
E/CN, 12/885. 15 marzo de 1971. Santiago de Chile.
- 4.-) CEPAL
Volumen I del acta de la Sexta Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. México, D.F.
- 5.-) FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y GRUPO DEL BANCO MUNDIAL
"Finanzas y Desarrollo" (Revista No. 3 -1971-).
- 6.-) FURTADO, Celso
"La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana".
Editorial Universitaria. Santiago de Chile.
- 7.-) INTAL
"Hacia una Tarifa Externa Común en América Latina".
Publicación del Instituto para la Integración de América Latina INTAL (BID), Buenos Aires, 1969.
- 8.-) Quintana, Roberto
"Política Económica" libro inédito.
- 9.-) Rosenthal, Gert.
"Algunos apuntes sobre el grado de participación de la Inversión extranjera directa en el proceso de la integración Económica centroamericana".

- 10.-) SIECA
Arancel de Aduanas Uniforme Centroamericano.
- 11.-) SIECA
Convenios y Protocolos de Integración Económica Centroamericana.
- 12.-) SIECA
Indicadores Económicos Centroamericanos. del No. 1 al 12.
- 13.-) SIECA
Anexos Estadísticos de la Carta Informativa mensual.
- 14.-) SIECA
Centroamérica: Cuadros Básicos para el análisis del comercio intrarregional, 1960-1968. Anexo 1. SIECA/VII-2/62. Nov. 1969.
- 15.-) SIECA
"El Protocolo sobre Medidas de Emergencia para la Defensa de la Balanza de Pagos y la Evolución Económica de Centroamérica en 1968-1969." (Junio de 1970)
- 16.-) El Trimestre Económico.
Volumen XXXV (4 No. 140 de octubre-diciembre de 1968)
México, D. F.