

Impacto económico de la discrecionalidad de la política arancelaria en El Salvador

Impacto fiscal, 1998-2000 (I)

ROBERTO GÓCHEZ SEVILLA¹

1. Introducción

En un trabajo precedente, *La discrecionalidad de la política arancelaria salvadoreña*, publicado en dos entregas en el Boletín de FUNDE, *Alternativas para el Desarrollo* números 68 y 69 y en la revista electrónica PROBIDAD, fue identificado un esquema de discrecionalidad en el uso, emisión de las salvaguardias y del manejo arancelario por parte de funcionarios del Poder Ejecutivo. En esta ocasión, el acento está puesto en cuantificar el impacto fiscal que ha tenido, para el Estado y la sociedad, el uso indebido de las medidas arancelarias de salvaguardia, que han hecho durante 1998 y 2000 diferentes Ministros de Economía, Hacienda, Agricultura y Ganadería.

Para entender esta labor de cuantificación, y dado lo confuso que resulta el tema, es importante traer a colación brevemente los dos mecanismos discrecionales identificados en los artículos mencionados, ya que precisamente de sus conclusiones es que se ha construido y fundamentado la estimación de los impactos fiscales. Sobre el análisis hecho en esos dos artículos, es que cobra sentido, entonces, cuantificar el costo de las medidas y acciones tomadas por funcionarios del

Poder Ejecutivo más allá de sus atribuciones constitucionales. Los dos esquemas discrecionales son los siguientes²:

- i. *Primer Mecanismo: La puesta en vigencia de salvaguardias por funcionarios del Ejecutivo, más allá de sus atribuciones constitucionales.* Según el derecho interno y la legislación centroamericana el Poder Ejecutivo no puede poner en vigencia medidas de salvaguardia por medio de resoluciones ministeriales, ya que, al ser éstas modificaciones arancelarias —y por ende impositivas— que cada Estado puede tomar unilateralmente, son una función que le compete a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, los Ministros de Economía, Hacienda y Agricultura de El Salvador, durante varios años, han tomado en sus manos atribuciones que no le corresponden, ya que, sin tener una base jurídica, han emitido y puesto en vigencia medidas de salvaguardias, que modifican los aranceles a las importaciones, únicamente por medio de resoluciones ministeriales publicadas en el Diario Oficial. Sobre ese particular, existen elementos contundentes y jurisprudencia, tales como: la Constitución de la República, el mismo Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano (CRAAC), la Resolución de la Corte Centroamericana de Justicia de 1997, el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia (RCMS) y diferentes decretos legislativos normando materias similares. Basta recalcar que según la Constitución de la República los funcionarios públicos no tienen más atribuciones que las que les otorga la Constitución, y por ende esa práctica constituye un exceso a sus atribuciones, que ha afectado de diferente manera a agentes económicos. Este es el primer mecanismo de un esquema discrecional de la política arancelaria, que en este caso se acerca a la arbitrariedad, y puede acarrear la posibilidad de la misma invalidez de las medidas de salvaguardia, y puede implicar responsabilidades de los funcionarios implicados, ambas situaciones contempladas en la Constitución de la República.
- ii. *Segundo mecanismo: La existencia de normativas con vacíos y poco claras para las salvaguardias por desabastecimiento.* Las salvaguardias han sido hechas fundamentalmente por “desabastecimiento de materias primas”, una situación contemplada en el artículo 26 del CRAAC; sin embargo, esa causal no se encuentra normada, definida o tipificada en ningún reglamento, ya que el que lo hacía fue derogado en 1996, y el vigente (RCMS) sólo define las medidas de

salvaguardia por aumento de las importaciones según las normas de la OMC. En consecuencia, la tipificación y los criterios para aplicar las salvaguardias por desabastecimiento ha dependido de la “interpretación y punto de vista” de los funcionarios encargados de la política comercial, lo que ha dado pie a una aplicación sin mayores criterios técnicos en algunos casos, lo que ha sido aceptado incluso por los funcionarios de la política comercial, al reconocer la discrecionalidad que supone esta práctica entre los países. El RCMS define el procedimiento administrativo que debe llevar el trámite de las salvaguardias, y, según lo establece, debería normar tanto las de la OMC como aquellas que corresponden al artículo 26 del Convenio. Sin embargo, por la ambigüedad en su formulación, no se ha aplicado para las medidas de desabastecimiento, y, por lo tanto, no ha existido un procedimiento claro para tramitarlas. Esto también ha sido aceptado implícitamente por los funcionarios de la política comercial al mencionar su intención de crear un reglamento que norme las salvaguardias por desabastecimiento.

Esta poca claridad en las normativas y procedimientos facilita que los funcionarios de turno puedan aplicar criterios y procedimientos laxos cuando se benefician a sectores afines, y criterios más rigurosos para aquellos sectores adversos. En este segundo mecanismo es fácilmente identificable el amplio margen de discrecionalidad que tienen los funcionarios de la política comercial frente a los diferentes agentes económicos que puedan solicitar o necesitar medidas de salvaguardia, facilitado por el débil papel de los organismos de la integración económica.

Así, el trabajo pretende cuantificar los impactos fiscales de esa discrecionalidad de la política arancelaria, y particularmente de las modificaciones arancelarias que fueron hechas por las medidas de salvaguardias, emitidas y puestas en vigencia por resoluciones de los Ministros de Economía y Hacienda, y algunas veces el de Agricultura, usando los mecanismos y procedimientos antes descritos.

De todas las salvaguardias aplicadas ha sido posible identificar –en orden de importancia– en primer lugar reducciones de aranceles, que tienen por contrapartida ingresos extraordinarios para algunas empresas importadoras, en concepto de una menor tributación por derechos arancelarios; en segundo lugar, incrementos arancelarios, que tienen como contrapartida la “protección” a empresas competidoras de las importaciones o “gastos” extraordinarios para los importadores o de-

mandantes de importaciones. En tercer lugar, otras medidas que son una combinación de rebajas e incrementos arancelarios para ciertas partidas³ (contingentes de desabastecimiento). Todo esto es relevante, porque, tal como se ha dejado claro en anteriores ocasiones, las evidencias del incumplimiento de las reglas establecidas en los marcos legales pueden encontrarse tanto en las rebajas como en los incrementos arancelarios.

La cuantificación de los impactos fiscales de las medidas de salvaguardia, tomadas por funcionarios del Poder Ejecutivo por procedimientos indebidos y más allá de sus atribuciones constitucionales, pretende cuatro objetivos básicos: a) evidenciar de manera directa el costo que significan, para el Estado y la sociedad, las pérdidas de recursos –impositivos- derivado de las rebajas arancelarias hechas por esas medidas; b) evidenciar las pérdidas para las empresas por los aumentos de los aranceles en ciertas salvaguardias; c) evidenciar los recursos que han sido redistribuidos desde el Estado a favor de empresas importadores, que adquieren entonces la forma de ganancias extraordinarias –o menores costos- para las empresas; d) una primera aproximación hacia la identificación de posibles beneficiarios y afectados directos e indirectos del esquema, al identificar partidas afectadas y las respectivas empresas importadoras.

En el trabajo se han ubicado entre 1997 y el 2001 más de 200 subpartidas diferentes afectadas por las salvaguardias, sin embargo, por la disponibilidad de información, sólo se logró hacer una estimación para 197 de ellas, número que se ve reducido, a tan sólo 118 partidas, si tomamos en cuenta únicamente aquellas en donde se detecto algún impacto fiscal, ya sean de signo negativo o positivo. El universo arancelario salvadoreño se encuentra formado por alrededor de 6,000 subpartidas (ocho dígitos), del cual como puede apreciarse las afectadas por salvaguardias son una minoría –de partidas-, representando menos del 3.5%, en cualquiera de los casos. Estos datos son un fuerte indicio que las empresas salvadoreñas que han acudido a este mecanismo no son la gran mayoría, sino que es un grupo relativamente reducido⁴.

Por la disponibilidad de información de recursos se ha optado por hacer una estimación de los impactos fiscales de las salvaguardias vigentes y adoptadas únicamente entre los años de 1997 y 2001, pero considerando para los cálculos fiscales de las pérdidas sólo los años de 1998, 1999 y 2000. Sin embargo merece la pena destacar que la emi-

sión de salvaguardias por resoluciones ministeriales ha sido una práctica activa desde 1993, afectando los aranceles de un gran número de partidas arancelarias, sin embargo no se ha podido determinar a ciencia cierta cuando se inició esta práctica. Por ejemplo, en los considerandos de las resoluciones 157, 158 y 266, aparecidas en el Diario Oficial 96 (parte II), Tomo 335, del 28 de mayo de 1997, se menciona expresamente más de una decena de resoluciones ministeriales, tomadas para los años de 1993-1996 por los mecanismos ya descritos.

Así las estimaciones hechas en el presente trabajo pueden considerarse una muestra de todo lo que se ha perdido por el esquema discrecional. Seguramente en términos globales los montos de las pérdidas fiscales serían considerablemente mayores si se incluyera el período comprendido entre 1993-1997, resultados que bien podrían aumentar la dimensión política de este problema. Sin embargo los resultados obtenidos en la muestra, son suficientemente importantes para evidenciar la importancia fiscal de este tema.

2. Aspectos generales sobre la determinación del impacto fiscal e identificación de posibles beneficiarios

A. Impactos Económicos y Fiscales

El impacto económico de todo el esquema discrecional no se reduce a la parte fiscal, pues favorecer a algunas empresas o sectores con medidas arancelarias de salvaguardia por medio de mecanismos inválidos es algo que seguramente tiene —y tendrá— grandes implicaciones en la competitividad e inserción externa de las mismas empresas, en la conformación de los mercados y grupos económicos, en el surgimiento de nuevos grupos económicos o en el crecimiento de ciertas empresas, y seguramente en los mismos vínculos empresariales con el poder político.

Sin embargo, sólo para construir un análisis completo de los impactos económicos de la discrecionalidad de las salvaguardias, se requeriría tener información más detallada, del trato dado por los funcionarios del Poder Ejecutivo a las diferentes empresas y grupos económicos en materia de salvaguardias: pormenores del proceso seguido para la concesión y solicitud de las salvaguardias, detalles de las actua-

ciones de los funcionarios públicos, número de salvaguardias solicitadas por empresas, volumen de importaciones por empresa hechos al amparo de las salvaguardias, impacto y evolución de las salvaguardias en las actividades de las empresas, evolución de las empresas beneficiadas y afectadas por salvaguardias, características de las empresas beneficiadas y afectadas.

Para poder comprender el alcance amplio de la discrecionalidad de las salvaguardias, por otro lado, sería necesario contextualizarlo en un marco mas amplio, para poder apreciar el significado y la dimensión de los mismos impactos económicos en la realidad salvadoreña.

El mecanismo ha surgido en el marco de una política arancelaria y comercial de los últimos años, que ha estado marcada principalmente por procesos de desgravación arancelaria y liberalización de la economía, en el relanzamiento de la integración centroamericana y la entrada del país en la OMC, y más recientemente en la suscripción y negociación de Tratados de Libre Comercio.

Estos procesos a su vez se han dado en el marco de implementación de los programas de ajuste estructural (PAE) y estabilización (PEE), durante los noventa, que han sido hechos con poca o nula participación y consulta en su concepción y definición, y más bien han sido procesos conducidos y gerenciados por Organismos Internacionales, elites políticas nacionales, grupos oligárquicos nacionales (algunos con fuertes vínculos externos) y buscadores de rentas. Estos programas han contribuido a hacer un amplio reordenamiento de todo el modelo económico, consolidando durante toda la década de los noventa en El Salvador lo que se ha dado en llamar el modelo económico neoliberal.

El modelo neoliberal se ha construido sobre una realidad que como la salvadoreña ha estado secularmente caracterizada por la debilidad del marco institucional, la poca transparencia, la ruptura constante de las leyes, altos niveles de arbitrariedad y la concentración del poder económico y político en pocas manos. Por lo tanto, no es de extrañar que los PAE y PEE, con sus contenidos y estilos de aplicación reproduzca esos mismos vicios, tanto en su implementación como en su concreción final. Esto se puedan observar en diferentes políticas públicas, como la fiscal, monetario-financiera, comercial, y en los mismos procesos privatizadores, en dónde una y otra vez grandes salen a luz pública evidencias de discrecionalidad o arbitrariedad de los fun-

cionarios públicos, y el beneficio de ciertos grupos empresariales cercanos al poder.

Visto en ese contexto, entonces, cobra sentido la siguiente hipótesis: la discrecionalidad de la política arancelaria y de otras políticas públicas, es parte clave de la “adaptación” de los PAE y PEE a la realidad salvadoreña, que han hecho principalmente aquellos buscadores de rentas, grupos económicos y políticos que han conducido esos procesos durante la década de los noventa. El poder hacer uso de esos mecanismos discrecionales —arancelarios o de otro tipo— por ciertos grupos es precisamente el camino que estos han usado para poder adquirir ventajas en este nuevo contexto de liberalización económica, o para poder contrarrestar los efectos negativos de otras políticas, y puede ser en buena parte uno de los mecanismos de reconcentración de la riqueza y reorganización de la oligarquía salvadoreña.

Consecuentemente, para poder dimensionar y cuantificar el impacto económico global de la discrecionalidad de la política arancelaria, sería necesario hacerlo en el contexto de una evaluación de los resultados económicos, sociales y políticos de la aplicación de todo modelo neoliberal en El Salvador. O en otras palabras, se podría decir que para entender plenamente el significado de los mecanismos de discrecionalidad que puedan ser identificados en diferentes políticas públicas, sería necesario e indispensable ubicarlos dentro de un análisis mas global de la implementación y configuración del modelo económico neoliberal en El Salvador, y no tanto abordarlos como casos aislados o productos de la decisiones de funcionarios públicos.

El medio para llegar a verificar la hipótesis, y para establecer el vínculo entre el modelo y los diferentes casos de discrecionalidad de las políticas públicas, sería precisamente verificar el papel, importancia, y beneficios que han tenido los principales grupos económicos y políticos de los mecanismos discrecionales que se han conformado en diferentes políticas públicas. Por ejemplo, un ejercicio que podría hacerse sería verificar el tratamiento que ha tenido cierto grupo económico o empresarial en la privatización de la banca y otros activos del Estado, en el tratamiento arancelario en general y de los Tratados de Libre Comercio, en el tema de las salvaguardias, en el tema fiscal, su vinculación con el poder político, etc.

Para hacer eso último, sin embargo, sería necesario tener información más amplia y complementaria, para ver los efectos económicos de todo el esquema en la interrelación con el modelo: por ejemplo, la estructura del sector importador, la conformación de los grupos empresariales y su articulación e inserción externa, la situación arancelaria de los principales grupos económicos y empresas, la articulación intra-sectorial de los grupos empresariales, el entramado de relaciones entre los grupos económicos y empresas, la articulación y participación de los grupos económicos con el poder político (Estado y Partidos), información de la estructura sectorial empresarial, evolución de los principales grupos económicos y de empresas ligadas al poder político, datos del tratamiento dado a los grupos económicos y empresas en otras políticas, tales como la fiscal, comercial, cambiaria, financiera (banca) y en los procesos de privatización, entre otras.

Toda esa información no siempre es de fácil acceso público, o se encuentra sumamente dispersa, por lo que resulta sumamente difícil de construir todo el mapa de los impactos económicos del esquema discrecional y del modelo, además de ser una labor que sobrepasa el alcance del actual trabajo. Sin embargo es importante tener en perspectiva esos elementos destacados para posteriores trabajos, y para la misma interpretación de los resultados de este artículo.

De momento basta decir, que la cuantificación de los impactos fiscales del uso indebido de las salvaguardias, que aquí se hace, puede ser un insumo para construir posteriormente un panorama más amplio de los otros impactos económicos de todo el esquema discrecional y del mismo modelo económico.

La cuantificación de los impactos fiscales de las medidas de salvaguardias, adoptadas por funcionarios del Poder Ejecutivo, por mecanismos indebidos, que se hace en el trabajo, puede servir para identificar o deducir los siguientes impactos:

- i. Visualizar los costos fiscales directos que para el Estado —y la sociedad— suponen las medidas de rebajas arancelarias tomadas por los funcionarios del Poder Ejecutivo, al reducir las recaudaciones de la Hacienda Pública por decisiones tomadas más allá de las atribuciones constitucionales.
- ii. Identificar los beneficios para algunas empresas, que podrían derivarse de estos mecanismos discrecionales, que no son del uso ge-

neral de sector empresarial, al poder reducir los aranceles a sus importaciones⁵ y así bajar sus costos directos, lo que les posibilitaría apropiarse de unas ganancias extraordinarias⁶, equivalente al monto de las pérdidas fiscales del Gobierno. Estos beneficios podrían haber sido incluso la diferencia para algunas empresas entre ser “competitivas” o haber perecido.

- iii. Identificar los costos que pueden representar para algunas empresas importadoras, las medidas de salvaguardia tomadas por funcionarios del Poder Ejecutivo que han aumentado los aranceles. O bien identificar indirectamente los posibles beneficios —para otras empresas— del aumento de aranceles para ciertas importaciones, cuando son en productos sustitutivos o competidores.
- iv. Hacer una primera aproximación a delimitar los posibles beneficiados y afectados, directos e indirectos, de todo el esquema.
- v. Evidenciar el efecto redistributivo —a favor de unos y en contra de otros— que ha tenido y tiene esta práctica con poca fundamentación jurídica, y así ayudar a deducir posibles impactos del esquema en la competitividad y rentabilidad de ciertas empresas o sectores beneficiados o afectados.
- vi. Dar pistas de cómo aquellos empresarios o sectores que puedan usar o que hayan usado sus influencias, nexos o representación en el Poder Ejecutivo para asegurarse el control directo de los mecanismos arancelarios discrecionales, tendrían, o habrían tenido la ventaja de establecer y modificar fácilmente los aranceles a sus importaciones o productos competidores según sus intereses particulares, en detrimento de aquellos otros sectores menos favorecidos por el Gobierno de turno.
- vii. Evidenciar, al menos indirectamente, como el esquema actual se presta para que los funcionarios del Poder Ejecutivo puedan o hayan premiado o castigado a las diferentes empresas, según criterios diferentes a los que se establecen legal y formalmente para aplicar medidas de salvaguardia. La cuantificación puede servir para aproximarse directamente a cuánto ha ascendido el “premio” o el “castigo” que se le ha dado a diferentes sectores y empresas.

B. Los posibles beneficiarios y los afectados.

Hay que recordar que no se pone en duda que existan varios casos de empresas que hayan tenido o tengan razones válidas para solicitar salvaguardias —con reducciones o incrementos arancelarios—, y tampoco se cuestiona la validez del uso de ese mecanismos.

Lo que se cuestiona —y es inobjetable— es que los mecanismos usados en la práctica por los funcionarios de la política comercial para aplicar y poner en vigencia las medidas de salvaguardia tienen poca sustentación jurídica, a lo que habría que agregar el dato que las medidas aplicadas han sido en un número “limitado” de partidas, han beneficiado directamente a un número relativamente reducido de empresas y han significado un detrimento importante de la recaudación del Estado en concepto de aranceles.

En ese mismo sentido, el trabajo tampoco pretende afirmar que todas las empresas que han usado el mecanismo lo hicieran con conocimiento de las implicaciones y de los vacíos jurídicos, pues al institucionalizarse un mecanismo discrecional, es seguro que numerosas empresas se han limitado a seguir los pasos del resto y a cumplir con las directrices para pedir salvaguardias señaladas por los funcionarios encargados de la política arancelaria. Es importante este elemento, pues no se está pretendiendo sentar en el banquillo de los acusados al sector privado como un todo, ni siquiera a las empresas que importaron en aquellas partidas arancelarias afectadas por salvaguardias, y por ende el trabajo y los datos que aporta no deberían ser tomados por este sector de una manera defensiva o como un tema tabú.

Obviamente, dada la complejidad del esquema, los precedentes jurídicos claros que cuestionan la validez del mismo (por ejemplo la resolución de la Corte Centroamericana de Justicia), la extensión temporal de su uso, las cifras que significan, y los fuertes vínculos empresariales del partido en el poder, es posible deducir o suponer que si ha habido algunas empresas, sectores o grupos económicos que sí conocieron los mecanismos discrecionales o que, incluso, podrían haber posibilitado el apareamiento de los mismos.

Sin embargo, para este trabajo no se disponen de elementos concluyentes sobre grados de responsabilidad de diferentes sectores y empresas. No obstante, existen cinco elementos que indirectamente pueden fortalecer la presunción de que existen algunos gru-

pos empresariales que, al menos, podrían tener o haber tenido un mayor conocimiento de los alcances del esquema discrecional. Estos elementos hacen referencia a la representación en el Poder Ejecutivo de personajes ligados a algunos de los principales grupos empresariales y de Poder o a la presencia de sectores empresariales en ciertos mecanismos arancelarios. Estos cinco elementos son:

- i. La presencia de Eduardo Zablah-Touché como Ministro de Economía, durante cuya gestión se hizo uso más activamente del mecanismo de las salvaguardias y se emitió la resolución de la Corte Centroamericana. Este personaje es miembro de uno de los grupos empresariales más importantes del país, el núcleo familiar empresarial Zablah Touché, tiene intereses en BANCASA (fusionada con el Banco Salvadoreño en 2000), BANCASA Valores, AFP Porvenir, Compañía Mundial de Seguros, Seguros Universales, Tabacalera de El Salvador y Bon Appetit⁷.
- ii. La presencia de Miguel Lacayo en el Ministerio de Economía, a partir de junio de 1999, en cuya gestión se dio una fuerte polémica sobre a quién correspondía la atribución de las salvaguardias, y cuya familia, de origen nicaragüense, es dueña de la empresa Baterías de El Salvador y de la maquila Konfetty⁸.
- iii. Ricardo Quiñónez, ex Ministro de Agricultura durante la administración de Calderón Sol (1994-1999), participó en la emisión de algunas salvaguardias que afectaban a productos agropecuarios. Este personaje es actualmente un prominente miembro de la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial (CAMAGRO), que agrupa a grandes empresarios agropecuarios. En declaraciones a *La Prensa Gráfica*, con motivo del escándalo público de las baterías, reconoció que “se han quedado (los ministros) con esa potestad que no les corresponde”⁹ y defendió que esa potestad le corresponde a la Asamblea Legislativa.
- iv. El Acuerdo Ejecutivo No. 121 del 4/3/86, aparecido en el Diario Oficial 87, Tomo 291, del 15/5/86, por medio del cual se creó la Comisión Arancelaria Nacional Asesora del Órgano Ejecutivo en el Ramo de Economía, la cuál fue modificada por otro Acuerdo Ejecutivo el 23/ene/89, y que al parecer no ha sido derogada hasta la fecha. En este acuerdo se crea la Comisión Asesora en materia

arancelaria, formada por funcionarios del Poder Ejecutivo, y por miembros de la ASI y de la Cámara de Comercio e Industria, entre cuyas funciones estaban las de dictaminar en lo que respecta a la cláusula de salvaguardia (art. 26 del CRAAC) y otros aspectos arancelarios. Es decir, que claramente ha existido, por parte de ciertos gremios empresariales, una participación y conocimiento en temas arancelarios y de salvaguardias, lo que hace por lo menos suponer algún grado de experiencia histórica en estas temáticas, y hace menos creíble el total desconocimiento de las posibles implicaciones de todo el esquema.

- v. Alfredo Cristiani, Presidente de la República durante el período 1989 – 1994. Fue durante su administración que ha podido ubicarse el inicio de la aplicación de las primeras medidas de salvaguardia por medio de resoluciones ministeriales (Res. 73, D.O. 35, Tomo 318, 19/feb/93, firmada por Arturo Zablah y Edwin Sagrera). Cristiani es parte de uno de los principales núcleos familiares empresariales (Cristiani/Llach), grupo que tiene participación en el Banco Cuscatlán, SISA, CORCEVAL, CONFIA, Sistemas C & C, UNEX, Llach S.A. de C.V., Cristiani Bukard, SERTESA, DIFERSA, Droguería Santa Lucía, Parque Jardín Las Rosas, Omnisport, Montebro, Inversiones Colón y SALVAPLASTIC¹⁰.

Todos esos elementos, contribuyen a fortalecer la presunción que el conocimiento de las implicaciones de los mecanismos que se han usado para aplicar las salvaguardias, no sólo era algo reservado para algunos funcionarios del Poder Ejecutivo, sino que muy posiblemente también ha sido del conocimiento de ciertos grupos empresariales, al menos de aquellos más poderosos y ligados al Poder Ejecutivo.

Como se mencionó, el esquema discrecional representaría una gran ventaja para aquellos grupos con mayor influencia en el poder político, posibilitándoles recibir medidas arancelarias, eludiendo el control y la publicidad que supondría el que la atribución de poner en vigencia las salvaguardias hubiera permanecido —como debe ser— en la Asamblea Legislativa, sobre todo a partir de 1992, cuando los partidos de izquierda ganaron una representación importante en la misma.

Hay que precisar que resulta sumamente difícil verificar y demostrar para una investigación académica, cuáles empresas o grupos lo

han hecho con conocimiento de causa y cuáles no; o en qué casos los funcionarios del Poder Ejecutivo han actuado para beneficiar a grupos de poder cercanos y en qué otros se ha seguido correctamente la ley, o en qué casos la aplicación de la medida ha sido por las relaciones políticas y en cuales por motivos válidos. Para determinar todos esos elementos —y para poder ser concluyente— sería necesario contar con una gran cantidad de información complementaria —como la detallada anteriormente— que en muchos casos difícilmente es del conocimiento o acceso público.

El solo hecho de querer verificar cuál ha sido el tratamiento a las diferentes empresas que lo han solicitado, y comprobar si ha habido o no favoritismos en los procedimientos para algunos sectores, sería un trabajo que requeriría disponer de los estudios que fundamentaron el dictamen del Ministerio de Economía de El Salvador sobre cada medida de salvaguardia solicitada, los que tuvo que hacer SIECA para recomendar su prorroga, como le correspondería al ser el ente técnico del COMIECO, tener información de las empresas que solicitaron las medidas y el procedimiento seguido en cada caso, y los vínculos de las empresas con grupos financieros, económicos y políticos, y otros pormenores del procedimiento.

Sin embargo, la poca apertura que tienen las autoridades económicas para proporcionar información sobre el tema no contribuye en nada al abordaje del tema, ya que ni tan siquiera es posible conocer los procedimientos, estudios y análisis utilizados en la concesión de salvaguardias. El actual Ministro de Economía, Miguel Lacayo, no ha presentado hasta el momento¹¹ los estudios que fundamenten las salvaguardias aplicadas hasta el 2,000, a pesar de existir una solicitud escrita —solicitando los estudios y otra información relevante— hecha por dos diputados opositores —Iliana Rogel y Roberto Lorenzana— miembros de la Comisión de Economía de la Asamblea Legislativa, y que le fue entregada al Ministro y los medios de comunicación el día 13 de marzo del 2001, con motivo de la comparecencia del funcionario a esa Comisión del Congreso.

El COMIECO y la SIECA, cuyos miembros y representantes vinieron a El Salvador para defender las actuaciones del Ministro Miguel Lacayo con motivo del escándalo de los insumos de baterías, no proporcionaron a La Prensa Gráfica los estudios que deberían haber realizado y fundamentado la aceptación de esa salvaguardia por el ente

supranacional, limitándose a expresar que no los habían traído consigo¹².

Dadas esas limitaciones de información que se tienen, es imposible ser concluyentes sobre el nivel de responsabilidad de algunas empresas o grupos económicos en todo el esquema o en medidas particulares o sobre el favoritismo de los funcionarios.

Por lo tanto cuando se señalen partidas y nombres de empresas en el presente estudio se deben de tomar únicamente como posibles beneficiarios y afectados por las medidas tomadas por los funcionarios del Poder Ejecutivo, y no como una muestra de responsabilidad o complicidad en la adopción de las medidas.

C. Importancia y utilidad de la cuantificación del Impacto fiscal

Cuantificar los impactos fiscales de estas medidas puede ser importante para que la sociedad salvadoreña y diferentes agentes económicos puedan evaluar y dimensionar de mejor manera lo que ha ocurrido en los últimos años en materia arancelaria, y dirimir responsabilidades. Otra utilidad del trabajo, es que al hacer una primera aproximación a la identificación de posibles beneficiarios y afectados directos e indirectos del esquema, permite apreciar y delimitar de mejor manera los efectos que redistributivos que han tenido el esquema, y por tanto lo peligroso que este tipo de mecanismos se siga manejando de manera discrecional y poco transparente por unos cuantos funcionarios públicos.

Dada la actualidad de la temática fiscal, principalmente luego del terremoto, la sequía y la dolarización, cuantificar las pérdidas que el Estado ha tenido por el uso indebido de salvaguardias, puede ser también un insumo importante para la discusión de este tema. En el contexto de la grave problemática fiscal, resulta importante determinar mecanismos de “pérdidas fiscales”, que en este caso tiene la particularidad de ser todo un esquema sumamente sofisticado y construido a lo largo de la década de los noventa.

Una de las principales utilidades del trabajo para el sector empresarial, sobre todo, al señalar productos y casos concretos del uso de las salvaguardias, es poder apreciar que las actuaciones de los funcionarios del Poder Ejecutivo, usando en este caso particular mecanismos

indebidos y poco transparentes, y excediéndose en las atribuciones que les dan las leyes, han tenido tienen el efecto de redistribuir recursos de unos sectores y empresas a otros. Derivado de este elemento, es posible identificar que, al menos teóricamente, el sector empresarial salvadoreño y sus respectivas gremiales, deberían ser de los principales —aunque no los únicos— interesados en la corrección de los mecanismos utilizados en el tema de las salvaguardias y la política arancelaria, y uno de los principales impulsores de la mayor transparencia y el respeto de las reglas y procedimientos establecidos en el contexto de la política arancelaria.

El otro sector que resultaría interesado son todas las organizaciones sociales que secularmente han sido excluidas de las discusiones importantes, y a quienes el modelo económico neoliberal está golpeando con mayor fuerza. Estos sectores pueden tener en el trabajo aportes analíticos, propositivos y de incidencia importantes, que les permitan ganar protagonismos en la toma de decisiones y en la definición de políticas económicas. Este trabajo puede ser un insumo en ese sentido, lo que requiere obviamente un mayor pensamiento y desarrollo futuro.

En términos muy amplios y generales el trabajo se orienta por la creencia que el uso de medios y mecanismos viciados pone en duda y dice mucho de suyo sobre la supuesta “bondad” de los fines que se enuncian, y en el largo plazo sólo pueden llevar a facilitar fines igualmente viciados y oscuros. En ese sentido, los resultados del trabajo bien pueden ser una contribución al esfuerzo de transparentar las políticas públicas —principalmente la comercial y, en alguna medida, la fiscal— y fortalecer la institucionalidad. Hay que reiterar que es un imperativo para la sociedad salvadoreña la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad, para poder dejar atrás definitivamente el pasado de autoritarismo, que fue precisamente uno de los factores que estuvieron en el origen del conflicto armado.

3. La metodología y casos relevantes

Para la estimación del impacto fiscal de las medidas de salvaguardia se han seguido metodologías diferentes según el tipo de medida aplicada. Para esto las salvaguardias han sido agrupadas en tres casos particulares, que serán detallados en el numeral, a manera de tener una mayor claridad de la metodología usada.

En este numeral se ha considerado importante también destacar además algunos casos relevantes que ilustren los impactos de la discrecionalidad de la política arancelaria en algunos productos, y que al mismo tiempo ayuden a visualizar la metodología seguida para la cuantificación fiscal en cada uno de los casos. Los casos que se han destacado son aquellos que pueden evidenciar de mejor manera los impactos de las medidas tomadas.

Antes de pasar al detalle de los casos particulares es necesario hacer algunas puntualizaciones sobre la metodología para hacer las estimaciones.

En primer lugar, todos los casos abordados son salvaguardias que han sido adoptadas por medio de resoluciones ministeriales, que, como ya fue ampliamente descrito, es un mecanismo indebido; así es innecesario hacer referencia constante a este tema, y resulta más importante tal vez visualizar otra información relevante en cada una de las medidas, tales como características particulares y el mismo impacto fiscal.

En segundo lugar, las salvaguardias emitidas por desabastecimiento, y por ende que contemplan reducciones arancelarias, son la gran mayoría del universo y de la muestra, ascendiendo su número a 78 subpartidas arancelarias (ocho dígitos) sobre el total de 118 para las que se han efectuado estimaciones. Por el contrario el total de subpartidas que han visto aumentar sus aranceles, y que tienen alguna relevancia por los montos, son las restante 40. Como ya se mencionó, las subpartidas analizadas (197), y aquellas otras que han arrojado estimaciones relevantes (118), son aquellas emitidas o vigentes durante los años de 1998, 1999 y 2000.

Es importante desde ya mencionar que el impacto fiscal de las medidas de salvaguardia, como podrá ser visto en la cuantificación global, ha sido fundamentalmente de signo negativo para el Estado, es decir, que estas se han usado principalmente para reducir aranceles, y, por lo tanto, han representado pérdidas fiscales para el Estado. Las medidas para reducir aranceles tareas deben tener mayor atención.

Dada la cantidad de partidas afectadas resulta imposible citar y explicar todas, por lo que como se mencionó se citarán solo algunas que puedan evidenciar de mejor manera los impactos del esquema. Sin embargo dada la relevancia que puede tener para algunas empresas y sectores interesados poder analizar partida por partida, se ha dejado

para un Anexo Metodológico los cuadros que se hicieron para estimar los impactos fiscales, destacándose mucha información importante y básica de cada una de las 197 subpartidas arancelarias.

En tercer lugar. Los datos de importación que se han usado son los proporcionados por el Banco Central de Reserva, en su pagina web www.elsalvadortrade.com.sv, que usa como insumos datos del Ministerio de Hacienda. Estos datos de las importaciones anuales son detallados por partidas arancelarias, con un nivel de desagregación de ocho dígitos. La cifra de las importaciones es CIF, es decir, que ya llevan incluidos los costos de seguros y fletes, y otros gastos aduanales (excluyendo los aranceles).

En cuarto lugar. Los datos de las empresas importadoras por subpartida arancelaria han sido tomados del directorio de importadores del BCR, que se encuentra en la dirección www.elsalvadortrade.com.sv, y que están actualizados hasta 1999. Los datos del directorio de importadores son hechos en base a los datos del Ministerio de Hacienda sobre las empresas que han importado productos de una determinada subpartida, es decir en base a los registros aduanales de importaciones que se han hecho efectivamente, por lo que se pueden considerar datos relativamente fiables sobre empresas importadoras de una determinada partida.

Sin embargo, una primera limitación de los datos del directorio de importadores es que no proporcionan los volúmenes de importaciones desagregados por empresa, sino que sólo identifican los nombres de aquellas que han importado alguna vez ese producto, por lo que no es posible determinar cuales han realizado la mayor parte del comercio y han tenido los mayores beneficios (costos) de los menores (mayores) aranceles para ciertas subpartidas.

Otra limitación —ya mencionada— sobre los datos respecto de nombres de empresas, es que al no poseer los pormenores sobre quienes solicitaron las salvaguardias, cual fue el trato recibido en el trámite de las mismas y cuanto del comercio de una partida hace cada empresa, resulta casi imposible concluir categóricamente sobre a quienes se pretendía intencionadamente beneficiar o que empresas sabían de antemano las implicaciones de las medidas.

No obstante lo anterior, se ha considerado conveniente usar los datos del BCR sobre importadores a manera de visualizar mejor el

posible impacto redistributivo —entre empresas— del esquema; otra utilidad es que permite hacer una aproximación inicial hacia la identificación de “nombres” que puedan estar entre el grupo de los beneficiarios o de los afectados según sea el caso; y permite reducir el número de posibilidades de aquellos posibles beneficiados. Por supuesto, de todas las limitaciones se deduce que los datos se deben de tomar con las reservas del caso.

En quinto lugar, es importante evidenciar la metodología, porque, al final de cuentas, constituye el procedimiento para estimar las cifras de una práctica evidente de los funcionarios, y como tal debe considerarse una estimación. Algunos funcionarios de Gobierno implicados bien podría aducir que según sea el método de estimación, los valores podrían variar considerablemente; por ejemplo dependiendo del arancel que se considere como el correspondiente previo a la salvaguardia, las estimaciones fiscales podrían dar resultados diferentes. Sin embargo ese argumento lo único que puede hacer es variar en unos millares las cifras que el fisco ha perdido, pero no desconocer el hecho que debido a una decisión ministerial, en materias que no tienen atribuciones, se redujeron los aranceles, y por ende los ingresos fiscales del Estado.

Finalmente, en el cálculo y cuantificación se ha adoptado un enfoque conservador, es decir que se ha tratado de no inflar las cifras para los años estimados, por lo que se debe de entender que los datos globales serán con seguridad mucho mayores. Este se puede ver en los siguientes aspectos:

- Un primero, que ya fue mencionado, es sobre el período del cálculo global del impacto fiscal de las diferentes salvaguardias, pues este se ha limitado a los años de 1998, 1999 y 2000, principalmente por motivos de disponibilidad de información. Por lo tanto, en las estimaciones se incluyen únicamente los valores de las variables relevantes entre el período de 1998-2000. Para los cálculos, se han excluido estimaciones para el período entre 1993 y 1997, y para el año del 2001. En todo caso, cuando las medidas de salvaguardia fueron emitidas en medio de ese período, únicamente se incluyen en las estimaciones los valores de las variables entre la emisión de una medida hasta la expiración de la misma (en caso de ser así).

- Otro caso es que, dado que se trabaja con tres años diferentes, para tener un valor presente del impacto fiscal se hubiera tenido que actualizar los montos de 1998 y 1999 a valores presentes (2000) por medio de un ratio o tasa de interés, lo cuál sin embargo fue descartado para no complicar las estimaciones.
- Las importaciones centroamericanas pueden gozar de libre comercio —estar exentas de derechos arancelarios—, siempre y cuando cumplan las reglas de origen. De no hacerlo, deberían pagar aranceles, para las estimaciones sin embargo se han descartado todas las importaciones de Centroamérica suponiéndose que todas serían originarias, es decir que han cumplido las reglas de origen y por ende han gozado de libre comercio.
- En base al valor CIF, es que se calculan los Derechos Arancelarios a la Importación (DAI); el valor CIF mas los correspondientes aranceles son la base sobre la que se calcula el IVA, por lo que si se da una exención de DAI, es casi seguro que los valores que se imponen por IVA serán menores, y consecuentemente el monto de pérdidas fiscales incluirían perdidas en concepto de IVA, lo que incrementaría las estimaciones del impacto fiscal. Estos datos sin embargo no han sido estimados, por la dificultad que encerraría comparar lo que se recaudo de IVA versus lo que se dejó de percibir.

NOTAS

1. El autor es investigador económico del Área de Macroeconomía y Desarrollo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). El presente trabajo ha sido posible gracias al apoyo de OXFAM G.B. y OXFAM América.
2. Para un entendimiento más profundo de estos dos mecanismos, remitimos al artículo “La discrecionalidad de la Política Arancelaria Salvadoreña”, parte I y II, que aparecen en el Boletín de FUNDE, Alternativas para el Desarrollo, correspondientes, a los números 68 y 69, de los meses de diciembre/2000 y enero-febrero/2001.
3. En rigor, las partidas arancelarias son el código de clasificación arancelaria del sistema armonizado (SAC) a un nivel de cuatro dígitos; la subpartida es el mismo código de clasificación, pero a un nivel de seis dígitos; y finalmente la fracción arancelaria, es el desglose de un código arancelario del SAC a más de seis dígitos (ocho o diez dígitos). Sin embargo, en el trabajo se usarán indistintamente y como sinónimos esos tres niveles de desglose del SAC, refiriéndose generalmente a un nivel de desagregación de ocho dígitos, que es el mayor desglose que tiene el sistema arancelario salvadoreño.

4. El Salvador, junto con Costa Rica, son los países centroamericanos que más activamente ha aplicado salvaguardias en la región centroamericana.
5. Entiéndase aquí, el hecho de poder beneficiarse de una medida arancelaria de salvaguardia usando los mecanismos discrecionales, es decir, poder recibir una medida de ese tipo sin cumplir las condiciones, o sin seguir los procedimientos y etapas, o recibirla en la forma de una resolución ministerial.
6. Si no se acepta que la totalidad de la exención (incremento) sea un beneficio (costo) directo para la empresa, como parece ser el argumento de algunos funcionarios públicos, al defender las medidas por el supuesto beneficio del consumidor, al menos habría que reconocer que una buena parte de hecho queda en la empresa. Al respecto, basta recordar los manuales básicos de microeconomía, que de manera general y teórica reconocen que la exención (imposición) de un impuesto tiene un beneficio (castigo) compartido entre el consumidor y productor.
7. Paniagua, Carlos y Chávez, Ana. El Bloque Hegemónico Salvadoreño. Tesis de Economía. UCA. 2000.
8. Curriculum del Ministro de Economía ubicado en la pagina web del Ministerio: www.minec.gob.sv
9. "¿Quién decide los aranceles?", *La Prensa Gráfica*, 20 de diciembre del 2000.
10. Paniagua, Carlos. Ibid.
11. Al menos, hasta agosto del 2001, el Ministro de Economía no ha respondido por escrito a las diferentes interrogantes, ni ha presentado los estudios de algunas salvaguardias, tal como se le solicitó en la carta que le fue entregada por los Diputados Opositores mencionados.
12. "SIECA no verificó el desabastecimiento", *La Prensa Gráfica*, 22/12/00.