

Impacto económico de la discrecionalidad de la política arancelaria en El Salvador: Impacto fiscal, 1998-2000 (II)

ROBERTO GÓCHEZ SEVILLA*

A. El primer caso: Las reducciones y exenciones arancelarias.

El proceso de estimación fiscal de las salvaguardias que contemplan reducciones y exenciones arancelarias es relativamente sencillo, pues estas medidas suponen una pérdida de recursos de la Hacienda Pública producto de rebajas arancelarias hechas por medidas discrecionales y con poca base legal. Es posible estimar esas pérdidas fiscales determinando el saldo entre lo que hubiera correspondido pagar por la importación de un producto con los aranceles legales anteriores —los mayores— y lo pagado efectivamente con los nuevos aranceles impuestos —los menores— por salvaguardia. En este tipo de medidas, dado que las decisiones discrecionales han reducido los aranceles, se tiene un saldo con signo negativo entre ambas cifras, lo que significará pérdidas de recursos por parte de Estado, que tienen por contrapartida “ganancias fisca-

* 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.

les” extraordinarias para algunas empresas por concepto de una menor tributación por los menores aranceles a sus importaciones.

Para cuantificar este tipo de medidas, se ha procedido a determinar el monto de la exención, tomando únicamente las importaciones provenientes de fuera de la región centroamericana, puesto que la región posee libre comercio en términos generales, en virtud del Tratado General de Integración Económica. Es sobre las importaciones centroamericanas que se estima lo que hubiera correspondido pagar en virtud de los aranceles anteriores, y lo que se pagó efectivamente, debido a los nuevos y menores aranceles salidos de las salvaguardias, el saldo entre ambas es imputado entonces como una pérdida fiscal en las estimaciones.

Un argumento que es igualmente aplicable para los otros casos particulares, es que, en algunas subpartidas arancelarias la determinación del arancel anterior a la salvaguardia ha presentado la dificultad que sus aranceles habían sido previamente modificados por medidas similares anteriores; en estos casos se ha optado determinar el arancel original previo a cualquier salvaguardia, es decir aquel que tenía con anterioridad a cualquier modificación derivada de la aplicación del artículo 26 del CRAAC u otra modificación ministerial de los aranceles; esto se hace así pues al ser un procedimiento inválido la modificación ministerial de los aranceles, el arancel que correspondería “legalmente” sería aquel que tenía originalmente la partida. En muchos casos el arancel anterior se puede evidenciar en el resto de países centroamericanos, pues gran parte de las salvaguardias de hecho han roto la equiparación alcanzada en el Arancel de Importación entre los países de la región. Cuando no fue posible hacer esa estimación, se tomó el arancel surgido de la salvaguardia anterior.

i. El maíz amarillo y blanco

Esta medida fue emitida por el Ministro de Economía, Eduardo Zablah-Touché, el de Hacienda, Manuel Enrique Hinds, y el de Agricultura y Ganadería, Ricardo Quiñónez, por medio de la resolución tri-ministerial 303 bis, publicada en el *Diario Oficial* 83, Tomo 335, el 9 de Mayo de 1997. En uno de los considerandos, estos funcionarios aducen que el COMRIEDRE (antecesor del COMIECO) autorizó a los países para aplicar mecanismos naciona-

les que para fijar aranceles, y de ahí parecen deducir que son ellos los que tienen competencia en la materia. La resolución modifica los aranceles para diferentes variedades de maíz amarillo, para el maíz blanco, y para una variedad de sorgo, sin siquiera establecer que se hace uso del artículo 26 del CRAAC.

Cuadro No. 1
Salvaguardia del Maíz

Descripción	Reducciones arancelarias y aperturas para diferentes partidas del maíz
Resoluciones Ministeriales que la emitieron o modificaron	Ac. 303 bis, D.O. 83, Tomo 335, 9/may97; Ac. 486, D.O. 144, Tomo 340, 31/jul/98 Y; res. 629, D.O. 239, Tomo 345, 22/dic/99
Arancel aplicado por salvaguardia a cada partida arancelaria	10059021 (maíz amarillo para uso industrial) el 0% 10059029 el 15% (otras variedades de maíz amarillo) entre mayo/97 y jul/98; el 0% a partir del 31/jul/98 10059030 (maíz blanco) el 15% 10070090 (sorgo) el 15%
Arancel que correspondería sin salvaguardia a cada partida	10059021 el 20% (Arancel anterior y de res. CAAC 51-94) 10059029 el 20% 10059030 el 20% 10070090 el 20% (Arancel anterior y de res. CAAC 51-94)
Empresas importadoras por partida según datos de Directorio de importadores del BCR.	De la 10059021: Empresas Industriales San Benito, Diana, Incoca, Moore Comercial, Bocadelli De la 10059029: Empresas Industriales San Benito, Alpe, Incoca, Moore, Bocadelli, Productos Alimenticios Sellos De Oro De la 10059030: Guerra Umaqa, Vigil Gómez, Díaz, Jopaflo International, Haris, Comercial Amac, Empresas Industriales San Benito, Granos De Centro América.

	De la 10070090, Empresas Industriales San Benito
Importaciones de fuera de Centroamérica 1998-2000	10059021 US\$ 26,791,752 10059029 US\$ 75,115,995 10059030 US\$ 9,351,379 (1998—1999) 10070090 Ninguna
Pérdidas fiscales por partida arancelaria	1998-20001 US\$ 5,358,350 10059029 US\$ 15,023,199 10059030 US\$ 467,569 (1998-1999)
Perdidas fiscales totales (1998-2000)	US\$ 20,849,118

Nota: En el cálculo no se han estimado valores para 1997, cuando fueron emitidas las medidas, con lo cual aumentarían las estimaciones; el arancel de la partida 10059029 fue reducido a 0% a mitad de 1998; sin embargo, no es posible hacer estimaciones interanuales, por lo que se debió estimar usando el 0% para todo el año, lo que puede reducir las estimaciones en algún porcentaje, aunque es atenuado porque en 1998 es el año en que las importaciones por esta partida fueron menores; la partida 10070090 sólo presenta importaciones de Centroamérica para todo el período; para el 2000 no ha sido contabilizado las estimaciones de la partida 10059030, maíz blanco, ya que hubo una modificación de la misma.

Posteriormente la salvaguardia fue modificada nuevamente, por un nuevo acuerdo tri-ministerial de los mismos funcionarios (Ac. 486, D.O. 144, Tomo 340, 31/jul/98), en dónde se dio una exención de aranceles para la partida 10059029; la resolución COMIECO 29-98 del 18/dic/98, hizo permanente el arancel para el maíz blanco establecido por salvaguardia, y el resto de medidas fueron hechas “permanentes” hasta la resolución 73-2001, que fue tomada el 16 de marzo del 2001. Esta salvaguardia como puede verse había sido prorrogada desde 1997 por numerosas resoluciones del COMIECO, y misteriosamente luego del escándalo de los componentes de baterías fueron convertidas en modificaciones permanentes del arancel.

Las importaciones de las tres partidas son, en su mayoría de productos de Estados Unidos. En total, las importaciones (tres subpartidas) provenientes de este país, ascienden a ochenta y nueve millones de dólares (US\$ 89 Millones) entre 1998 y el 2000.

Como puede ser visto, esta medida, representa una considerable cantidad de recursos que el Estado ha perdido en razón del uso indebido de las salvaguardias, particularmente de la aplicación de una medida por funcionarios del Poder Ejecutivo de la anterior administración. Esta medida por si sola representa casi el 50% de las pérdidas que han sido estimadas entre 1998 y el 2000, cifra que dice por si misma el impacto fiscal de la misma.

ii. La harina de residuos de soya

Esta medida fue emitida por el Ministro de Economía, Eduardo Zablah-Touché, el de Hacienda, Manuel Enrique Hinds, por la resolución 158, publicada en el *Diario Oficial*, No. 96 (II Parte), del 28 de Mayo de 1997. En los considerandos de esta medida se establece que con previas medidas bi-ministeriales se habían reducido los aranceles para algunos productos hasta un 1% o 3%, y que es “necesario uniformar los niveles” para llevarlos al 0%.

En esta medida ni tan siquiera enuncia el artículo 26 del CRAAC para aducir la supuesta atribución de modificar aranceles o emitir salvaguardias, y tal pareciera que de suyo los Ministros asumen esa atribución, en casos que claramente no constituyen ni siquiera una causal de salvaguardia por desabastecimiento. La partida otorgó exención arancelaria para la Harina de residuos de soya de la partida 23040010, que tenía un arancel del 5%, que era el arancel meta que había sido negociado por los países de la región.

Esta medida ha implicado la pérdida fiscal de 4 millones de dólares durante los tres años que han sido estimados; fue convertido en cambio permanente por la resolución COMIECO 73-2001, a partir del 1º de abril del 2001, situación que obviamente encubre el origen de la medida.

Cuadro No. 2
Salvaguardia de harina de soya

Descripción	Exención arancelaria para la partida de Harina de despojos de Soya de la partida 23040010
Resoluciones Ministeriales que la emitieron o modificaron	Res. 157, D.O. 96 Parte II, Tomo 335, 28/may/97 y Res. 90, D.O. 65; Tomo 343, 12/abr/99; res. 629, D.O. 239, Tomo 345, 22/dic/99
Arancel aplicado por salvaguardia	0%
Arancel que correspondería sin salvaguardia	5%
Empresas importadoras por partida según datos de Directorio de importadores del BCR.	Empresas Industriales San Benito, Benítez Salmeron, Alpe, INCOCA, Moore Comercial, Productos Alimenticios Sello de Oro, Comercial AMAC, Productos Cárnicos.
Importaciones de fuera de C.A.	US\$ 81,613,884
Pérdidas fiscales totales 1998-2000	US\$ 4,080,694

Nota: El monto total que ha sido estimado podría ser mayor si le sumáramos las pérdidas fiscales de los años precedentes, derivado de anteriores medidas de salvaguardia. El arancel previo es el que le correspondía previo a cualquier salvaguardia y era el arancel meta centroamericano.

Esta medida ha implicado la pérdida fiscal de cuatro millones de dólares durante los tres años que han sido estimados; fue convertido en cambio permanente con la resolución COMIECO 73-2001, a partir del 1° de abril de 2001, situación que obviamente encubre el origen de la medida.

i. Explosivo (Nitrato de amonio).

Los Ministros de Economía y Hacienda, de la administración Calderón Sol emitieron y pusieron en vigencia esta medida por medio

de la resolución 277, en el Diario Oficial 240, del 23 de diciembre de 1998. En esta medida se aduce desabastecimiento de materias primas en la región, lo que perjudica a las empresas que la usan, por lo que se decreta la exención arancelaria (0%) del nitrato de amonio incluido en la partida 36020010 (explosivo preparado).

Cuadro No. 3
Salvaguardia de explosivos

Descripción	Exención de aranceles para la partida 36020010 (explosivo preparado a base de nitrato de amonio).
Resolución Ministerial que la puso en vigencia	Res. 277, D.O. 240, 23/dic/98.
Arancel aplicado por salvaguardia	0%
Arancel que correspondería sin salvaguardia	15%
Empresas importadoras según datos de directorio de importadores del BCR	Cemento de El Salvador
Importaciones de fuera de C.A.	US\$ 275,553
Pérdidas fiscales totales 1999-2000	US\$ 41,332

El monto de las pérdidas fiscales asciende a 41,332 dólares, pudiéndose constatar que la única empresa importadora es el monopolio Cementos de El Salvador. La medida expiró el 31 de marzo del 2001, ya que no fue prorrogada por la resolución 73-2001, y por tanto, su arancel regresó al 15%.

iv. Sal yodada

El 27 de mayo de 1997 se emitió la resolución 158 (D.O. 96, Tomo 335, 28/may/97) por los Ministros Hinds y Zablah Touché, en donde entre otras modificaciones arancelarias se le dio 0% de arancel a la subpartida 2501.00.91 que contempla el Cloruro sódico superior o igual al 97%, pero inferior al 99.9% de pureza.

Esta subpartida estaba anteriormente clasificada en la subpartida 25010090, que tenía un arancel del 20%, pero con la salvaguardia se abrió una subpartida con el 0% (25010091), y se dejó en la otra (25010099) el arancel que le correspondía originalmente (20%); por el programa de desgravación ese arancel del 20% se redujo hasta el 15%.

Cuadro No. 4 **Salvaguardia de sal yodada**

Descripción	Exención de aranceles para la partida 250100911 (sal yodada).
Resolución Ministerial (que la puso en vigencia)	Res. 158, D.O. 96, Tomo 335, 28/may/97.
Arancel aplicado por salvaguardia	0%
Arancel que correspondería sin salvaguardia	15%
Empresas importadoras	Según el Ministro de Economía, Miguel Lacayo, en declaraciones a <i>Diario El Mundo</i> (21/dic/00) este producto sólo lo utilizan dos empresas: Diana y Bocadelli
Importaciones de fuera de C.A.	US\$ 1,092,416
Pérdidas fiscales totales 1998-30 de octubre 2000	US\$ 218,483

Esta salvaguardia fue prorrogada por última vez por la resolución COMIECO 53-2000 hasta el 30 de Octubre del 2,000, fecha en que expiró y se eliminaron las dos subpartidas que se habían abierto: regresando la partida 25010090 al arancel original del 15%, lo cuál confirma que este es el que debería estar vigente sin salvaguardia.

v. Cacao en polvo

En ésta resolución se aducen que por los problemas que el Mitch ha creado en el abastecimiento de cacao, el país se ve en la

obligación de liberar de impuestos a éste tipo de productos, por lo que se deja libres de impuestos (0%) al cacao en polvo sin adición de azúcar ni otro edulcorante, comprendidos en la partida 18050000. Antes y después de la medida, el arancel era del 10%, el cual era la meta centroamericana.

La resolución 101 que la puso en vigencia, se publicó en el Diario Oficial el 25 de mayo de 1999, por resolución de los Ministros de Economía y Hacienda de ese entonces, y fue prorrogada hasta una fecha muy posterior por el COMIECO (en la 39-99 del 17 de septiembre de 1999).

Cuadro No. 5
Salvaguardia de cacao en polvo

Descripción	Exención de aranceles para la partida 18050000 (cacao en polvo sin adición de azúcar ni otro edulcorante).
Resolución Ministerial que la puso en vigencia	Res. 101, D.O.93, Tomo 343, 25/may/99.
Arancel Aplicado por salvaguardia	0%
Arancel que correspondería sin salvaguardia	10%
Empresas importadoras según directorio de importadores BCR	Foremost, Distribuidora Granada, Cigarrería Morazán, Sabores Cosco, Melher, Savon, etc. El Ministro Laca-yo declaró a <i>Diario El Mundo</i> (21/dic/00) que esta partida sólo era utilizada por tres empresas
Importaciones de fuera de C.A.	US\$ 877,222
Pérdidas fiscales totales 1999-2000	US\$ 87,722

Nota: Como la medida expiró el 30 de noviembre del 2000, no fue posible deducir en el mes de diciembre las estimaciones de las pérdidas fiscales.

Esta medida contrasta con los decretos legislativos (267 y 270) que fueron emitidos por la Asamblea Legislativa para concederle exenciones de aranceles a todas las donaciones procedentes de zonas francas y de cualquier otro origen, que se destinaran a los damnificados del terremoto del 13 de enero y 13 de febrero del 2001. Es decir, a pesar de que en ambos casos se aducen situaciones extraordinarias para modificar temporalmente los aranceles, en una situación es la Asamblea Legislativa y en otra, los Ministros de Economía y Hacienda.

Por otro lado sería importante verificar si efectivamente los motivos muy concretos y específicos que se aducen en la medida (estrágos del Mitch) efectivamente se cumplieron al inicio y persistieron hasta la fecha de expiración, o si por el contrario, ese motivo sólo constituyó una excusa para mantener una medida de apoyo a ciertas empresas.

vi. Maderas

Otras medida de salvaguardia relevante es la que ha afectado a productos derivados de las maderas, que están comprendidos en el capítulo 44. Con esa salvaguardia, un número pequeño de partidas arancelarias han visto reducir sus aranceles. La medida de salvaguardia que afectó las maderas fue tomada principalmente por la resolución 157, D.O. 96 (parte II), Tomo 335, 28/mayo/97, que fue puesta en vigencia por los Ministros Eduardo Zablah Touché y Enrique Hinds, y se mantuvo por un período relativamente extendido de tiempo.

vii. Textiles

La resolución COMIECO 11-97 (del 11 de diciembre de 1997) establece que los textiles para el caso de El Salvador llegarán a los tramos de desgravación (0, 5, 10 y 15%) hasta el 2005, siendo uno de los productos que se han logrado mantener fuera del proceso de desgravación precisamente.

Sin embargo hace unos años se emitió una medida de salvaguardia (Res. 157, D.O. 96 parte II, Tomo 335, 28/mayo/97) en El Salvador que afectó a algunos productos de los capítulos textiles,

principalmente reduciendo los aranceles para ciertos insumos que se usan en la industria de la confección.

La medida abarcó a varias partidas arancelarias comprendidas entre el capítulo 52 al 63, que son en donde se clasifican los textiles y sus manufacturas; número relativamente reducido si se considera la gran cantidad de subpartidas que comprenden esos capítulos precisamente.

Los impactos fiscales de estas medidas pueden verse en el cuadro consolidado de los impactos fiscales en los capítulos correspondientes a textiles y sus manufacturas, además que en los anexos del trabajo se pueden ver detalles de las distintas subpartidas modificadas.

Esta medida contrasta con los decretos legislativos (267 y 270) que fueron emitidos por la Asamblea Legislativa para concederle exenciones de aranceles a todas las donaciones procedentes de zonas francas y de cualquier otro origen, que se destinaran a los damnificados del terremoto del 13 de enero y 13 de febrero del 2001. Es decir, a pesar de que en ambos casos se aducen situaciones extraordinarias para modificar temporalmente los aranceles, en una situación es la Asamblea Legislativa y en otra, los Ministros de Economía y Hacienda.

Esta salvaguardia es de las que más tiempo permanecieron vigentes, y la gran mayoría de aranceles que fueron puestos por dicha medida fueron convertidos en cambios permanentes del Arancel con la resolución COMIECO 73-2001, del 1/abr/01).

Con esta medida puede resultar relativamente fácil para varias empresas textiles (no maquilas), que no han sido beneficiadas con rebajas arancelarias, percibir como aquellos que usen los insumos beneficiados por las salvaguardias pueden adquirir ventajas considerables.

Cuadro No. 6
Salvaguardia de productos de hierro y acero

Subpartida	Descripción	Pérdidas Fiscales	Periodo	Empresas Importadoras (según Directorio de Importadores)
72106110	- - - De espesor superior o igual a 0.16 mm pero inferior o igual a 2 mm	263,967	1998-2000	Galvanis, Construmarket
72106910	- - - De espesor superior o igual a 0.16 mm pero inferior o igual a 2 mm	17,860	1998-2000	Construmarket
72163190	- - - - Otros.	41,799	1998-2000	Zuniga, Ferrería Az, Montajes Electromecánicos de C.A., Talleres Ferbe , Prinel, Siprein, Siemens Sa
72163200	- - Perfiles en L.	111,783	1998-2000	Mendoza Perez, Productos Alimenticios Diana, Inversiones Intercontinentales - Invinter -, Corporación, Ind. Centroamericana, Montajes Electromecánicos De C.A., Talleres Sarti, Talleres Ferbe, Cia. Azucarera Salvadoreña, Textil, Almacenes Simán Siman, Metalúrgica Sarti
72163300	- - Perfiles en H.	148,739	1998-2000	Ingenio El Carmen, Montajes Electromecánicos, Talleres Ferbe, Cia. Azucarera Salvadoreña, Textil
72164000	- Perfiles en L o en T, simplemente laminados o extrudidos en caliente, de altura superior o igual a 80 mm	10,273	1998-2000	Talleres Ferbe, Corporacion Ind.Centroamericana, Montajes Electromecánicos
72165000	- Los demás perfiles, simplemente laminados o extrudidos en caliente	30,141	1998-2000	Zuniga, Jesusferrería Az, Talleres Ferbe, Inversiones Calma, Almacenes Siman, Galvanis, Metalúrgica Sarti, Acero Centro Aviles (Acavisa), Prinel, Ingenio El Carmen, Henkel De El Salvador
TOTAL		624,562		

Nota: Todas las fracciones arancelarias han presentado reducciones arancelarias debido a medidas de salvaguardia.

viii. Aceites

El acuerdo biministerial 178, publicado el 31 de Marzo del 2000, por el Ministro de Economía, Miguel Lacayo, y el de Hacienda, José Luis Trigueros, puso en vigencia una reducción arancelaria para ciertos aceites. Sin embargo, esa salvaguardia fue adoptada por primera vez por el COMIECO hasta la resolución 53-2000, del

31 de Julio del 2000. Este acuerdo 178 prorrogó el acuerdo bi—ministerial anterior 634 del 16 de diciembre de 1999, aparecida en el Diario Oficial del 22 de diciembre de 1999, en dónde se tomaban medidas similares.

El acuerdo 178 “mantiene” la apertura y reducción arancelaria para los aceites refinados de soya (15079010) y girasol (15121910) importados granel, concediéndoles aranceles del 10%, mientras que a otros (15079090 y 15121990) que no fueran a granel se les dejó el 15%. Anterior a la puesta en vigencia de la salvaguardia el Arancel Meta consolidado en Centroamérica era del 15%, para las partidas 15079000 y 15121900, en dónde se encontraban clasificadas todas las subpartidas anteriores.

Esta medida expiró el 30 de noviembre del 2000, y por lo tanto fueron eliminadas las subpartidas que se habían abierto, regresando el arancel de las partidas originales al 15%.

El impacto fiscal negativo para el Estado de la salvaguardia que redujo el arancel de estas dos subpartidas de aceites a granel, fue de aproximadamente US\$ 301,369 en el aceite de soya, y de US\$ 16,364 en el de girasol, en tan sólo un año de vigencia.

Hay que destacar que las modificaciones para aceites por medio de salvaguardias han sido constantes, durante los últimos tres años; por ejemplo el acuerdo del COMIECO 13—97 de fecha 11 de diciembre de 1997 prorrogó por tres meses modificaciones parecidas en el rubro de aceites hechas por una salvaguardia anterior, puesta en vigencia por resoluciones ministeriales.

ix. Productos de hierro

Existen una gran cantidad de partidas arancelarias del capítulo 72, que corresponde a fundición de hierro y acero, que han sido beneficiadas con rebajas arancelarias por las salvaguardias.

La salvaguardia que redujo los aranceles para los productos de hierro y acero, fueron puestas en vigencia por las resoluciones ministeriales 157 y 158, publicadas en el Diario Oficial del 28 de mayo de 1997; y se han mantenido desde entonces en su mayoría, convirtiéndose muchas de ellas en cambios permanentes del arancel, por resoluciones del COMIECO.

Como puede ser visto, durante unos cuantos años, las pérdidas fiscales han sido relativamente importantes en este tipo de productos, y curiosamente se han mantenido las reducciones arancelarias derivadas de salvaguardias.

x. Lácteos

Los lácteos han sido de los productos que han visto aumentar los aranceles, como se verá en el apartado de los aumentos arancelarios. Sin embargo, para unas cuantas partidas arancelarias el sentido es inverso, pues se han reducido los aranceles, dejando pérdidas importantes para el Estado.

Cuadro No. 7
Salvaguardia de lácteos y derivados

Subpartida	Descripción	Pérdidas Fiscales	Período	Empresas Importadoras (Según Directorio de Importadores)
04022111	- - - - En envase de contenido neto inferior a 3 kg	8,602	1998-2000	No se detalla
04022121	- - - - En envases de contenido neto inferior a 5 kg	2,027,560	1998-2000	Summa Industrial, D'casa, Productos De Café-Nestlé, New Zealand Milk Products El Salv.
04022122	- - - - En envases de contenido neto superior o igual a 5 kg	1,218,061	1998-2000	Summa Industrial, Productos Alimenticios Diana, Productos De Café -Nestle El Salvador, Industrias Químicas, New Zealand Milk Products, Empresas Lacteas Foremost, Delicia
04022900	- - Las demás	986,054	1998-2000	Summa Industrial, Productos De Café -Nestle, Arrocería San Francisco, Lacteos Del Corral, Empresas Lacteas Foremost

En todos los casos las partidas han visto reducirse sus aranceles del 20%, que tenían previamente, al 15%, que fue establecido por la salvaguardia. Por lo tanto los montos de pérdidas son relativamente elevados, si consideramos que únicamente fue reducido un 5% del arancel. Todas esas partidas corresponde a leches en polvo, granuladas o en estado sólido.

B. Segundo caso: Los incrementos arancelarios

Para cuantificar el impacto de las medidas que contemplaron incrementos arancelarios, parecería lógico estimar el saldo entre lo que las empresas hubieran tenido que pagar con los aranceles vigentes originales y lo que efectivamente han pagado con los mayores aranceles salidos de la salvaguardia. Las medidas de incrementos arancelarias tomadas por los Ministros habrían supuesto ingresos extraordinarios por parte del Estado, con la contrapartida de cobros y costos extraordinarios a las empresas importadoras de un determinado producto.

Sin embargo, en términos prácticos, existe la dificultad de que el aumento de los aranceles, en gran parte de los casos, ha pretendido impedir la importación de ciertos productos de fuera de la región centroamericana y no necesariamente hacer que un agente efectivamente pague más. Los resultados de las estimaciones parecen confirmar eso, ya que los cobros extraordinarios totales son muy bajos, dado que en buen número de las partidas afectadas no se han registrado importaciones de fuera de la región centroamericana luego de la salvaguardia. Al aumentarse los aranceles a ciertos niveles, puede hacer que las importaciones se encarezcan a un punto que sean prohibitivas o poco competitivas con respecto a productos nacionales o aquellas importaciones de la región centroamericana que gocen de libre comercio, y en consecuencia los posibles importadores opten por hacer sus compras a nivel nacional. Debido a esas razones en varios casos resultó inútil querer estimar los ingresos fiscales "extraordinarios", pero se ha intentado hacer siempre que fue posible.

Los efectos negativos "fiscales" que han significado para algunas empresas el tener aranceles mayores debido a decisiones discrecionales podrían ser mejor estimados directamente por los afectados, al estimar los costos extraordinarios que les representaron sus compras nacionales, por sobre los costos en que habrían incurrido al importar con los aranceles inferiores —anteriores a la salvaguardia—. Las salvaguardias que aumentaron los aranceles obviamente tienen beneficiarios indirectos, y son aquellos sectores nacionales que producen bienes similares o competidores, y que podrían estar detrás de las medidas, los cuales no siempre son los sectores más

sensibles de la economía, sino que, más bien, tienen capacidad de influencia en el Gobierno.

Entre las medidas de aumento de aranceles se encuentran embutidos (Ac. 1037, D.O. 2, 4/ene/01), carnes (Ac. 51, D.O. 25, 4/feb/00), azúcar (res. 346, D.O. 20, 30/ene/97), fertilizantes (res 165, D.O. 165, 13/jun/97), lácteos (Res. 7, D.O. 20, 30/ene/98), placas y láminas de plástico (res. 266, D.O. 96 parte II, 28/may/97) y arroz (Res. 318, D.O. 207, 8/nov/99).

i. Caso del azúcar y otros endulzantes

La última modificación del arancel al azúcar y otros productos endulzantes competitivos de ésta, fue al igual que los otros casos una resolución bi-ministerial, que aumentó al 40% los derechos arancelarios para esos productos comprendidos en el capítulo 17 del SAC. En concreto la medida fue puesta en vigencia por la res. 346 de 16 de diciembre del 1997, emitida nuevamente por E. Hinds y Eduardo Zablah-Touché, que apareció en el Diario Oficial 20, tomo 338, del 30/ene/98.

En esta medida se aduce que es necesario salvaguardar los intereses de los diferentes sectores, que el azúcar es el segundo rubro de exportación, que se está sustituyendo a nivel mundial por otros productos, que existen distorsiones a nivel mundial debido a subsidios, que los compromisos adquiridos ante la OMC permiten subir los aranceles hasta un máximo consolidado, y finalmente se cita el artículo 26 del Convenio para justificar la posibilidad de emitir una salvaguardia para aumentar los aranceles.

Lo Ministros olvidaron en su supuesto “interés por proteger al azúcar nacional” mencionar que ni siquiera el acuerdo de la OMC les da la posibilidad de hacerlo por resoluciones, ya no se diga el artículo 26 del CRAAC. Si existiera algún tipo de competencia desleal o distorsiones por la invasión de productos, para emitir una salvaguardia o medida de protección hubieran tenido que aplicar mecanismos establecidos de mejor manera en el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, o en el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas de Comercio desleal.

Cuadro No. 8
Salvaguardia de azúcar

Subpartida	Descripción	Arancel aplicado por Salvaguardia	Arancel que correspondería sin Salvaguardias	Importaciones fuera de C.A. entre 1998-2000 (US\$)
17011100	- - De caña.	40	20	67,211
17011200	- - De remolacha.	40	20	No hay importaciones
17019100	- - Con adición de aromatizante o colorante.	40	20	37,666
17019900	- - Los demás.	40	20	178,448
17022000	- Azúcar y jarabe de arce ("maple").	40	10	135,147
17023020	- - Con un contenido de fructosa, en estado seco, inferior al 20% en peso.	40	10	17,034
17024000	- Glucosa y jarabe de glucosa, con un contenido de fructosa, en estado seco, superior o igual al 20% pero inferior al 50%, en peso	40	10	21
17025000	- Fructosa químicamente pura.	40	5	162
17026000	- Las demás fructosas y jarabe de fructosa, con un contenido de fructosa, en estado seco, superior al 50% en peso.	40	10	973
17029010	- - Maltosa químicamente pura	40	5	No hay importaciones
17029020	- - Otros azúcares y jarabes, excepto los jarabes de sacarosa y los caramelizados.	40	5	148,886
17029090	- - Otros.	40	15	314,580

Nota: Para considerar el arancel previo se tomaron los anteriores a cualquier salvaguardia, ya que algunas de esas partidas habían sido modificadas por previas medidas similares.

Según los datos encontrados, la medida fue prorrogada por el COMIECO por primera vez en la res. 24-98 que no tiene fecha, pero que debe haber sido en hecha entre el 31 de marzo de 1998 y el 29 de julio del 1998 según constan en el listado de resolucio-

nes del COMIECO. La otra resolución importante del COMIECO al respecto es la 29-98, tomada el 18/dic/98, en dónde la totalidad de aranceles impuestos por la salvaguardia fueron convertidos en permanentes. Esa actuación es la que precisamente crea confusión para algunos importadores, ya que puede generar la impresión que la medida fue originada de una decisión del COMIECO, cuando en realidad entró en vigencia varios meses antes.

Las importaciones de fuera de la región centroamericana de los productos afectados por esta medida son relativamente pequeñas, pues, como se mencionó, en varios casos el aumento de aranceles pretendió impedir la importación de los productos. En el caso del azúcar, es particularmente evidente que existen otras barreras para su importación, que han sido institucionalizados en otras legislaciones (vitamina A), la ley de comercialización del azúcar, el mantenimiento de barreras para su libre comercio en Centroamérica (Anexo A del Tratado General de Integración), su exclusión del calendario y la normativa del TLC con México. Las estimaciones de los “cobros fiscales extraordinarios” pueden ser vistos en el cuadro consolidado del impacto fiscal, en lo que corresponde al capítulo 17.

Ciertamente, el sector del azúcar es importante para la economía, y existen distorsiones muy grandes en los mercados mundiales en este tipo de productos, que pueden hacer necesario y válido el derecho de pedir protección para el sector; sin embargo eso no justifica que un funcionario tome esa medida por procedimientos indebidos, pues aquellos afectados bien pueden proceder legalmente contra sus decisiones, además que a los sectores que se pretende proteger se les deja con cierta inseguridad jurídica por los fundamentos legales de la medida.

En el azúcar existe relativamente una base más amplia de productores, que incluye cooperativas, pequeños, medianos y grandes productores, sin embargo en la agroindustria —ingenios— existe un oligopolio azucarero poderoso y organizado, con influencia en los círculos de gobierno, y que es quien maneja su procesamiento y su comercialización exterior e interior.

El tipo de estructuras oligopólicas, como las que existe en el sector azucarero, bien pueden hacer —y de hecho lo hace— que el aumento de los aranceles no necesariamente deriven en benefi-

cio de los productores, consumidores y trabajadores, o en mejoras de competitividad. El poder que les da su control del mercado les posibilita, que la simple protección arancelaria del sector sirva para consolidar su control oligopólico de los mercados, es decir mantener su dominio sobre sus proveedores (cooperativas, pequeños y medianos productores de caña), imponerse a los consumidores de azúcar y otros derivados (empresas y hogares), evitar la competencia entre los miembros (pacto de precios entre los ingenios), poder segmentar sus mercados internos y externos, e incluso desmejorar las condiciones laborales (flexibilizar condiciones laborales).

De ahí que resulta indispensable, en los mercados oligopólicos o monopólicos, como el azúcar, combinar las medidas arancelarias con un marco jurídico de libre competencia y de protección al consumidor que garanticen un manejo transparente de los aranceles, la protección de los intereses legítimos de los productores, agroindustrias, consumidores (hogares y empresas) y de la libre competencia en el sector.

El marco jurídico de la libre competencia y de protección al consumidor son dos esferas que pueden contribuir mucho a una mayor transparencia en la conciliación de los diversos intereses que estarán en juego en una medida arancelaria; y, por lo mismo, la carencia actual de esos marcos es un aspecto que contribuye a crear un ambiente poco transparente para las actuaciones de los funcionarios públicos.

Es importante mencionar que los motivos aducidos en los considerandos de la resolución del azúcar y de otros productos, sobre las distorsiones de los mercados mundiales, se restringen a un número muy limitado de productos, pues son pocas partidas las que tienen en la actualidad niveles arancelarios del 40% o que han experimentado incrementos. En la gran mayoría de partidas arancelarias, se aplicó un programa de desgravación, que ni siquiera partió de un análisis sectorial pormenorizado de los mercados mundiales, de la estructura económica nacional, o de alguna planificación estratégica.

Por ejemplo, la gran mayoría de productos del sector agropecuario se encuentra por debajo del nivel arancelario del 40%, a pesar de que existen productos como el maíz blanco, que involucran a una

gran cantidad de familias pobres y poseen una importancia cultural enorme; si el nivel arancelario es una muestra de la sensibilidad de un producto, podríamos afirmar que por la política arancelaria el azúcar es mucho más sensible que el maíz blanco. Otro buen ejemplo es que, mientras se dejan altos los aranceles para el azúcar y se les excluye de todos los Tratados de Libre Comercio, se pacta la apertura del mercado nacional de confites y dulces para México, lo que pone en desventaja a la industria nacional de esos productos, que tiene en el azúcar a un insumo fundamental.

Si bien no puede pedírsele al sector azucarero la defensa de los sectores relacionados, o la lucha contra la desgravación unilateral, es cierto que la falta de estudios de impacto y técnicos del proceso de desgravación y del mismo TLC con México, por parte de las autoridades económicas, impiden analizar la conveniencia de medidas de protección de un sector particular. Las medidas de protección que se han aplicado parecen responder más al poder de presión de grupos económicos que a la importancia de un producto concreto, y la aplicación aislada de estas en el contexto de la liberación del comercio exterior (desgravación y TLC) puede acarrear grandes distorsiones en la economía nacional.

ii. Lácteos

Como fue mencionado, la gran mayoría de lácteos, sufrieron un aumento considerable de sus aranceles, siendo de los pocos productos que presentan aranceles del 40%.

La salvaguardia fue puesta en vigencia por medio de la Res. 7, D.O. 20, Tomo 338, 30/ene/98, la cual fue emitida por los Ministros Eduardo Zablah Touché y Enrique Hinds. Los motivos que se aducen para aplicar la salvaguardia son que este es un rubro importante, que se encuentra amenazado por el aumento de las importaciones, y por las distorsiones que existen a nivel internacional (subsidios) o en las condiciones para su importación.

Cuadro No. 9
Salvaguardia de lácteos y sus derivados

Partida	Descripción	Arancel aplicado por salvaguardia	Arancel que correspondería sin salvaguardia
04011000	- Con un contenido de materias grasas inferior o igual al 1% en peso.	40	15 *
04012000	- Con un contenido de materias grasas superior al 1% pero inferior o igual al 6%, en peso	40	15 *
04013000	- Con un contenido de materias grasas superior al 6% en peso.	40	15 *
04029110	- - - Leche evaporada.	20	10
04029120	- - - Crema de leche.	20	15 *
04029190	- - - Otras.	20	15 *
04029910	- - - Leche condensada.	20	10
04029990	- - - Otras	20	15 *
04031000	- Yogurt	40	20
04039010	- - Suero de mantequilla	40	15 *
04039090	- - Otros.	40	15 *
04049000	- Los demás.	30	10
04051000	- Mantequilla	30	17 *
04052000	- Pastas lácteas para untar.	30	17 *
04059090	- - Otras.	20	17 *
04061000	- Queso fresco (sin madurar), incluido el del lactosuero, y requesón	40	20
04062090	- - Otros.	40	20
04063000	- Queso fundido, excepto el rallado o en polvo.	40	20
04064000	- Queso de pasta azul.	40	20

Nota: * En estas subpartidas el "Arancel previo a Salvaguardia" es el que les hubiera correspondido a esas partidas en la fecha en que se aplicó la salvaguardia, según el programa de desgravación de El Salvador, ya que éstas estaban incluidas en dicho programa. O en algunas otras, ese arancel corresponde al arancel establecido por una salvaguardia previa.

Igual que el caso anterior, es muy posible que el sector nacional de lácteos necesite de mayor protección arancelaria, dadas las gran-

des distorsiones que pueden haber en estos productos; sin embargo, de ahí no se puede deducir que se justifique la adopción de una salvaguardia por mecanismos indebidos.

La decisión de subir aranceles en estas partidas, contrasta con las rebajas hechas en otras partidas lácteas, como ya fue detallado. ¿De dónde proviene ese trato diferente? ¿acaso existe un estudio técnico que fundamente la diferenciación del trato dado a las diferentes partidas?.

iii. Productos cárnicos

En ésta resolución se le aumenta el arancel al 30% a diferentes tipos de carnes de bovinos (frescas, refrigeradas y congeladas); aduciendo que el sector ganadero del país necesita de medidas arancelarias que garanticen certidumbre para su desarrollo y de mayor capacidad para lograr un adecuado abastecimiento interno, se les asignan “derechos arancelarios a la importación adecuados a la importación del país”.

Esta resolución fue emitida por los Ministros de Hacienda, Economía y Agricultura y Ganadería, por medio del acuerdo 51, publicado en el *Diario Oficial* del 4 de febrero del 2000, y la resolución fue posteriormente prorrogada por el COMIECO en su resolución 53-2000 que entró en vigencia el 31 de julio del 2000.

El arancel anterior a la salvaguardia era del 15%, que al mismo tiempo era la meta centroamericana, por lo que, como puede deducirse, la medida de hecho rompió con la equiparación ya lograda en el rubro entre los países de Centroamérica.

La medida estuvo poco tiempo vigente, ya que esta expiró el 1 de abril del 2001, pues no fue prorrogada por la resolución COMIECO 73-2001, regresando todos los aranceles a su nivel previo del 15%.

Cuadro No. 10
Aranceles de productos cárnicos y salvaguardia de El Salvador

Partida	Descripción	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Meta centroamericana
02011000	- En canales o medias canales.	15	30 cs	15	15	10	15
02012000	- Los demás cortes (trozos) sin deshuesar.	15	30 cs	15	15	10	15
02013000	- Deshuesada.	15	30 cs	15	15	10	15
02021000	- En canales o medias canales.	15	30 cs	15	15	10	15
02022000	- Los demás cortes (trozos) sin deshuesar.	15	30 cs	15	15	10	15
02023000	- Deshuesada.	15	30 cs	15	15	10	15

Nota: Cs significa *medida de salvaguardia*. En este caso el arancel ubicado en "Meta Centroamericana" corresponde al que existiría en caso de no haber salvaguardia, y al mismo tiempo es el arancel previo a la emisión de salvaguardia, y posterior a la expiración de la medida.

C. Tercer caso: Apertura de contingentes de desabastecimiento

Existen algunos casos recientes en que las medidas de salvaguardia contemplan una combinación de aumentos y reducciones arancelarias simultáneamente para una misma partida arancelaria, y esos son los contingentes arancelarios, particularmente los de desabastecimiento. Estos consisten en que para determinados productos se determinan aranceles preferenciales y menores para una cuota o contingente, mientras que para las cantidades fuera de esas cuotas se fijan otros mayores.

En El Salvador se han abierto cuatro contingentes arancelarios, de los cuáles tres son de desabastecimiento: maíz blanco (Ac. 139, D.O. 67, del 4/abr/00), arroz (Res. 318, D.O. 207, 8/Nov/99) e insumos para embutidos (Res. 1037, D.O. 2, 4/ene/01). En estas medidas los contingentes con aranceles preferenciales han sido

dados exclusivamente para ciertos agentes, a condición de cumplir ciertos requisitos o de estar en una actividad económica, discriminándose por lo tanto a otros agentes por diferentes motivos. Si consideramos que el concepto de franquicia, según el Protocolo al CAUCA de 1993, es *“Exención total o parcial de los derechos e impuestos de importación que se otorga a las mercancías cuando éstas se importan en determinadas condiciones, o por señaladas personas, o para un fin determinado”*, esto significa que los contingentes de desabastecimiento en la forma que se han dado —discriminando agentes— se convierten fácticamente en una especie de franquicia para determinadas empresas. Por lo tanto, en este tipo de medidas puede haber simultáneamente en una misma partida agentes que se vean beneficiados por la reducción arancelaria de la salvaguardia, por la vía de ver reducidas sus tributaciones, en caso de tener acceso a la cuota, y por el otro lado empresas que se vean afectadas, por tener que pagar los aranceles más altos cuando no puedan acceder a los contingentes.

Es por esta particularidad que para cuantificar el impacto fiscal de las medidas de este tipo se ha optado por determinar el monto que los importadores beneficiarios deberían pagar por la cuota si se le aplicaran los aranceles mayores que están fuera de contingente y contrastar con el monto que esos importadores efectivamente pagaron con los aranceles menores y preferenciales dentro de la cuota. El saldo entre esas dos cantidades constituye la exención o el valor de la franquicia por una determinada cuota de productos que se le otorga únicamente a ciertos agentes económicos, cantidad que obviamente resulta en una pérdida fiscal para el Estado, y en una ganancia extraordinaria para las empresas beneficiarias. En estos casos, que constituye una mínima fracción, pues sólo ha sido posible estimar los impactos de dos contingentes de desabastecimiento¹ (que corresponden a 2 subpartidas) se ha procedido a imputar como pérdida fiscal el monto total de la exención de aranceles del contingente de desabastecimiento; otra particularidad es que por ser un volumen físico determinado el que goza de la franquicia, en esas dos subpartidas se ha procedido a estimar el valor de la exención para los contingentes aprobados para el 2001 e imputar ese resultado a la estimación total.

i. El arroz

En 1999 y 2000 se cerraron unas negociaciones para firmar un convenio de comercialización del arroz y sorgo entre los productores y la agroindustria, al parecer con participación de una importante gremial del agro².

Simultáneamente a la firma de ese convenio de comercialización, los actuales Ministros de Economía, Hacienda y Agricultura y Ganadería, Miguel Lacayo, José Luis Trigueros y Salvador Urrutia respectivamente, emitieron una resolución ministerial y pusieron en vigencia una salvaguardia que abría un contingente de desabastecimiento para una partida de arroz, y subiendo los aranceles para otras partidas de ese cereal. La salvaguardia que modificó los aranceles del arroz es la Res. triministerial 318 del 29-Oct-99 D.O. 207, Tomo 345 de fecha 8/Nov/99. Casualmente el 3/nov/99 el COMIECO reunido en Toronto Canadá, emitió una resolución (COMIECO 47-99 Ex) sólo para El Salvador, en donde hacía permanentes los incrementos arancelarios del arroz emitidos por las resoluciones tri-ministerial, medida que fue publicada apresuradamente pues apareció el mismo día que la salvaguardia original (8/nov/99).

Con la medida se concedió la exención total de aranceles para la importación de un contingente de desabastecimiento de 550,000 quintales de arroz anuales de la partida 10061090, aduciendo que ese es el déficit nacional del producto. Este punto es particularmente ejemplificante de que la carencia de un reglamento que tipifique el desabastecimiento se presta para que pueda aducirse, como en este caso, un déficit nacional normal en un producto para invocar una salvaguardia por desabastecimiento, y que en otros ya vistos se aduzca déficit regional, o simplemente lineamientos para la política arancelaria.

El acceso al contingente es discriminatorio, pues tal como se desprende de las resoluciones, solo tienen derecho los beneficiadores de arroz a condición de cumplir ciertos requisitos —convenio de comercialización— mientras tanto el resto de importadores (que no sean beneficiadores de arroz) o las importaciones por arriba de esa cuota deben pagar el 40% por sus importaciones de arroz de fuera de Centroamérica clasificadas en esa partida.

El contingente inicialmente establecido fue posteriormente aumen-

tado a 717,000 quintales por el acuerdo tri-ministerial 884, DO 216, del 17/nov/00. El Acuerdo No. 61. D.O. 25, del 2/febrero/2001 estableció el contingente de desabastecimiento para el 2001 en 1,062,528 quintales, y mantuvo los términos generales de la medida.

Cuadro No. 11 Salvaguardia del arroz

Contingente de arroz de la partida 10061090	Unidad de Medida	Valores
Importaciones procedentes de USA en el 2000 (10061090)	Quintales	1,057,541
Arancel pagado dentro de contingente	%	0
Arancel fuera de contingente	%	40
Contingente inicial establecido para el 2,000 (550,000 quintales)		
Valor estimado del Contingente de 550,000	\$	4,243,117
Impuestos que pagaría cantidad del contingente si pagara 40% de arancel como el resto de importadores (recursos perdonados a beneficiadores)	\$	1,697,247
Contingente final distribuido en el 2,000 (717,000 quintales)		
Valor estimado del contingente de 717,000 efectivamente distribuido	\$	5,531,482
Impuestos que pagaría cantidad del contingente si pagara 40% de arancel como el resto de importadores (recursos perdonados a beneficiadores)	\$	2,212,593
Contingente de arroz establecido para el 2001 (1,062,528 quintales)		
Valor estimado del contingente de 1,062,528 aprobado para el 2001	\$	8,197,146
Impuestos que pagaría cantidad del contingente si pagara 40% de arancel como el resto de importadores (recursos perdonados a beneficiadores)	\$	3,278,858
Impacto fiscal total		
Impacto fiscal total del Valor de impuestos que pagaría contingente del 2000 y 2001	\$	5,491,451
Importadores de la partida según directorio de importadores BCR		
Guerra Umaqa; Díaz Flores; Comercial AMAC; Arrocería San Francisco; General De Alimentos; Ind. Arroceras El Progreso		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCR.

Debido a que no se tiene información sobre cuáles son las empresas de ASALBAR, que agrupa a los beneficiadores de arroz signatarios del convenio de comercialización, no se puede saber a ciencia cierta cuáles de los importadores que aparecen el directorio del BCR son los importadores del contingente, y cuales son las empresas excluidas.

El mencionado COMIECO 73-2001, fue el que hizo permanente a partir del 1° de abril del 2001 el arancel del 0% para las cantidades dentro del contingente, “maquillando” el verdadero origen de la medida.

Como puede apreciarse, esta medida entra claramente dentro de la definición de franquicia que da el CAUCA, pues se da únicamente a ciertos agentes económicos, y, por tanto, es aún más obvio que no es atribución del Poder Ejecutivo darle vigencia, e incluso va en contra del artículo 21 del CRAAC, que prohíbe las franquicias.

El monto de la franquicia concedida por los Ministros a los beneficiadores en el 2000 y 2001, no es nada despreciable, como puede verse en el cuadro, y representa una considerable cantidad de recursos que el Estado deja de percibir, en tan sólo dos años.

NOTAS

1. No se ha podido estimar los impactos de un tercero, que es el de insumos de embutidos, pues ha sido emitido para el 2001, y no se tienen datos suficientes para estimarlo.
2. En *El Diario de Hoy* del martes 27 de marzo del 2001, Pág. 59, “Experiencias exitosas en el sector agropecuario” por Ricardo Esmahan, Director Ejecutivo de CAMAGRO, se menciona que la gremial cuenta con un acuerdo de comercialización en el arroz y otro del sorgo.