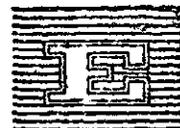


NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL
E/CN.12/CCE/SC.1/33 Rev.1
31 de mayo de 1957

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

SUBCOMITE DE COMERCIO CENTROAMERICANO
Cuarta Reunión

Nota de la Secretaría

BASES UNIFORMES DE APLICACION DE LOS DERECHOS ARANCELARIOS A LA
IMPORTACION EN CENTROAMERICA

En este documento se describen las bases más comunes de aplicación de los derechos arancelarios a la importación y se sugiere la conveniencia de que los gobiernos centroamericanos adopten criterios uniformes de aplicación respecto de los productos que sean objeto de equiparación arancelaria. Para simplificar el análisis se considera únicamente el caso de los derechos arancelarios a la importación, pero los razonamientos y conclusiones a que se llega en este estudio son aplicables por igual a los derechos consulares y demás impuestos a la importación.

En la primera parte de este estudio se analiza el hecho de que la equiparación arancelaria, para ser efectiva, implica la adopción por los diferentes países de bases uniformes de aplicación de los impuestos a la importación. En la parte segunda se tratan las bases teóricas de aplicación de los derechos arancelarios —específicos y ad valorem— y se describen los sistemas vigentes en los países centroamericanos.

/La Secretaría

La Secretaría se permite señalar que dada la complejidad del problema que se estudia, este documento es de carácter descriptivo. No se recomienda cual debe ser la base de aplicación más conveniente, pero se dan elementos de juicio que permitirán llegar a una conclusión al respecto. Una vez que se opte por una base de aplicación dada, será necesario realizar un estudio a fondo sobre el procedimiento más eficaz de aplicación en los cinco países.

I. Efectos de la diversidad de bases de aplicación de los derechos arancelarios

La equiparación de los derechos arancelarios a la importación procedente de fuera de Centroamérica es uno de los instrumentos necesarios para la creación de un mercado común. Para que la equiparación sea efectiva, de tal manera que un producto importado por cualquier frontera esté gravado en igual medida, no basta con la adopción de tasas uniformes de impuestos, sino que se requiere, además, que las partes contratantes del acuerdo respectivo adopten bases comunes de aplicación de los impuestos arancelarios.

En efecto, si se supone que para un producto dado se ha convenido un impuesto arancelario uniforme a la importación de 20 por ciento ad valorem, pero que no existe una base de aplicación común, la incidencia del impuesto diferirá según sea el valor de importación —cif o fob— sobre el cual se calcule en cada país el porcentaje ad valorem uniforme. Una situación semejante se presenta en el caso de derechos arancelarios específicos cuando la unidad física en que se expresa el

/impuesto

impuesto es dispar, por ejemplo, kilo neto en un país y kilo bruto en los demás. Así los importadores del país que utilicen una base de aplicación cif para los impuestos ad valorem y en que el derecho específico grave sobre kilo neto, estarían en desventaja respecto de los que residan en el país en que el impuesto ad valorem uniforme se calcule sobre el valor fob y el específico sobre kilo bruto. Por otra parte, en el caso de materias primas importadas, cualquier diferencia en el costo de importación en los distintos países causada por ese elemento de disparidad, puede tener consecuencias sobre el costo total de producción del producto elaborado y constituir para ciertas actividades industriales un factor diferencial de localización no estrictamente económico.

En las consideraciones anteriores se ha tratado de destacar la importancia de que los gobiernos centroamericanos consideren la posibilidad de adoptar bases comunes de aplicación de los derechos arancelarios a la importación. El concepto mismo de la equiparación arancelaria implica que el impuesto uniforme debe representar en cada uno de los países una proporción igual del valor del producto importado, y que dicha igualdad no puede alcanzarse en forma completa a menos que las bases de aplicación de los impuestos sean también uniformes.

II. Bases de aplicación de los derechos arancelarios a la importación

Los derechos ad valorem y específicos son representativos de todas las formas que pueden adoptar los derechos arancelarios y este estudio se concreta al análisis de esos dos tipos básicos. A continuación se describen las bases de aplicación de los derechos arancelarios a la importación y se hace referencia a los sistemas utilizados actualmente en los países centroamericanos.

/A. Derechos

A. Derechos arancelarios específicos

Los derechos arancelarios específicos se expresan como una cantidad monetaria por unidad física de producto; los elementos de aplicación correspondientes son: 1) unidad física que constituye la base del impuesto, y 2) unidad monetaria en que se expresa el impuesto.

1. Unidad física que constituye la base del impuesto

Los derechos arancelarios específicos expresan generalmente el impuesto por unidad de peso --bruto, neto, legal-- pero también se utilizan otras unidades físicas, tales como cabezas, metros cúbicos, galones, litros, piezas, etc.

Si los gobiernos centroamericanos decidieran efectuar la nivelación manteniendo algún elemento específico en sus aranceles, sería necesario que al mismo tiempo acordaran para cada producto la unidad física que debe constituir la base del impuesto. La conveniencia de que la unidad física en que se exprese el elemento específico de los aranceles sea uniforme, se ha hecho evidente en la preparación del documento E/CN.12/CCE/SC.1/32 en el que se resume la información básica para comparar y determinar impuestos uniformes a la importación de los productos incluidos en el proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio, los correspondientes a industrias de integración y otros productos seleccionados por la Comisión ad hoc para el Proyecto de Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana. En efecto, respecto de algunos productos --ganado, aves, maderas, derivados del petróleo, etc.-- en los aranceles de los países centroamericanos figuran unidades físicas distintas, por lo que fué necesario establecer la equivalencia entre dichas unidades y la que se adoptó como base de comparación.

/Además

Además de la determinación de unidades uniformes a que se refieren los párrafos anteriores, se requiere la adopción de definiciones comunes. A este respecto, el Subcomité de Comercio Centroamericano en su Cuarta Reunión celebrada en Managua, Nicaragua, en noviembre de 1955, adoptó por Resolución 13(SC.1) algunas reglas generales para la aplicación uniforme de los aranceles centroamericanos. En la parte pertinente de este documento se señalan las siguientes reglas:

- a) Peso neto. Se considera como peso neto el peso de las mercaderías sin incluir ningún envase, empaque, envoltura interior o exterior.
- b) Peso legal o de envase. Se considera como peso legal el peso de las mercancías con todos los envases interiores, con inclusión de almas, envolturas, vasijas, frascos, cajas, etc., en que se encuentren acondicionadas dentro del embalaje exterior simple, que les sirva de receptáculo general. No incluye dicho peso la paja, viruta, aserrín, papeles u otro material de relleno, así como las cuñas, travesaños, etc., empleados para acondicionar los artículos o paquetes dentro del receptáculo general.
- c) Peso bruto. Se considerará como peso bruto el peso de las mercaderías con inclusión de todos sus envases, envolturas, y empaques exteriores o interiores.

Las mercaderías aforables por peso bruto y que se transporten y se presenten a despacho sin embalajes o envases, por permitirlo así su propia naturaleza, no estarán sujetas a ningún recargo. En tales casos el peso neto se considerará como bruto.

Véase el documento Definiciones y reglas generales para la aplicación uniforme de los aranceles centroamericanos (E/CN.12/CCE/SC.1/3 Add.4)

/Por lo que

Por lo que se refiere a otras unidades o conceptos aún no definidos que constituyen bases de impuestos específicos, sería conveniente que el Subcomité adopte también definiciones uniformes.

2. Unidad monetaria en que se expresa el impuesto

De los países de Centroamérica tres expresan los derechos específicos en su unidad monetaria de curso legal, a saber, Guatemala en quetzales, Costa Rica en colones y Honduras en lempiras. El Salvador, por su parte, los expresa en "oro americano", es decir en dólares de Estados Unidos y en cuanto a Nicaragua, utiliza al efecto una moneda de cuenta, el córdoba oro, que es equivalente al dólar estadounidense. La diversidad de unidades monetarias a que se ha hecho referencia sugiere la conveniencia de que los gobiernos centroamericanos adopten una unidad monetaria común para la expresión de los derechos arancelarios específicos uniformes a la importación.

Un ejemplo permitirá apreciar la importancia de lo que se ha indicado. Se supone que los gobiernos centroamericanos deciden mantener en vigor las unidades monetarias utilizadas actualmente para fines aduaneros y determinan un derecho específico uniforme a la importación de un producto dado. Si por alguna circunstancia se alterara en el futuro el tipo de cambio de alguno de los países que expresan el derecho específico en la unidad monetaria nacional, sería necesario —para mantener la uniformidad de impuestos previamente acordada— recalcular los gravámenes arancelarios de dicho país. A fin de evitar este problema se presentan dos alternativas: a) que el derecho arancelario específico uniforme se exprese en una unidad monetaria común como punto de referencia para la determinación y mantenimiento de la equiparación, y

/b) que el

b) que el derecho específico se exprese en la unidad monetaria del país que así lo decida, pero estableciendo de previo —para fines arancelarios exclusivamente— paridades fijas respecto de una unidad monetaria común. Como se habrá observado, la segunda alternativa es en esencia igual a la primera, aunque en aplicación práctica, en el caso de modificación del tipo de cambio, representaría una forma más complicada de solución.

B. Derechos arancelarios ad valorem

Los elementos de aplicación de los derechos arancelarios ad valorem son la tasa del impuesto y el valor de las importaciones para efectos de aplicación de la tasa del impuesto.

1. El concepto de valuación

El concepto de valuación que aquí se analiza es básicamente de carácter legal y administrativo. En general los gobiernos adoptan una determinada base de valuación de las importaciones, entre otros motivos, para que los derechos ad valorem se calculen sobre un valor que —para fines de aplicación del arancel— las autoridades fiscales consideran adecuado. Generalmente se exige que los importadores expresen el valor de la mercancía de acuerdo con la definición de la ley de aduanas y se establecen procedimientos administrativos para controlar su correcta aplicación. El objeto principal de esto es evitar la subvaluación de las importaciones y la posibilidad de defraudación fiscal y, en algunos casos, asegurar que el grado de protección a las industrias nuevas se mantenga al nivel que se hubiere establecido. La necesidad de una definición del valor se deriva de que como éste es un fenómeno de mercado y una transacción dada puede apreciarse desde diversos puntos de vista, a falta de una definición al respecto, al momento de la importación resultaría imposible determinar cuál es el valor sobre el que deben recaer los impuestos.

/Una vez

Una vez establecido un gravamen uniforme a la importación de un producto dado es necesario, para obtener una equiparación efectiva, que los impuestos ad valorem se calculen sobre una misma base de valuación en todos los países. En efecto, si las bases fueran distintas, la importación de una misma cantidad de producto realizada por uno u otro país representaría un valor desigual y, por consiguiente, sería gravada por un monto de impuesto diferente.

Por lo que respecta a la base de valuación que podría adoptarse uniformemente en Centroamérica, deben tenerse en cuenta los requisitos administrativos para hacer efectiva la base de valuación que fuere adoptada. Debe también considerarse la conexión que existe entre la valuación para fines arancelarios y para propósitos estadísticos en lo que respecta a la elaboración de estadísticas de comercio exterior apropiadas para el análisis económico.

2. Métodos de valuación de las importaciones

Se describen a continuación los principales métodos de valuación de las importaciones utilizables para efecto de aplicación de la tasa ad valorem.

Para ordenar el estudio de los métodos de valuación se ha estimado conveniente considerar en primer término el problema de la valuación cif o fob, y describir a continuación los diferentes métodos comunmente utilizados: i) valor de transacción, ii) precio del mercado en el país exportador, iii) valor de exportación, iv) precio de mercado en el país importador, y v) valuación oficial.

/Valuación

Valuación cif o fob de las importaciones

El problema de la determinación de la base de valuación cif o fob de las importaciones debe analizarse a la luz de sus posibles repercusiones sobre el monto de la recaudación fiscal, y teniendo en cuenta tanto consideraciones de política económica, como la íntima relación que existe entre la valuación para fines aduaneros y la elaboración de estadísticas de comercio exterior apropiadas para calcular la balanza de pagos y para análisis económico.

Por lo que respecta a la recaudación fiscal, una base de valuación cif permitirá generalmente --con una tasa dada-- obtener mayores ingresos aduaneros, ya que la tasa ad valorem grava también el costo de importación por concepto de fletes y seguro. En el aspecto económico se estima que en el caso de industrias nacionales que para su establecimiento requieren durante algún tiempo de un cierto grado de protección arancelaria una base de valuación cif es más apropiada, ya que grava a los productos importados --iguales o similares-- sobre precios más semejantes a los que se espera ofrecer en el mercado interno los artículos elaborados por las industrias nuevas nacionales.

La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas al considerar el problema de la valuación cif o fob de las importaciones estimó que la valuación cif en general constituye una base más adecuada para la elaboración de estadísticas de comercio exterior utilizables para el cálculo de la balanza de pagos y para análisis económico. En el caso de países en que la mayoría de las importaciones se transportan y aseguran por compañías extranjeras, una base de valuación cif ofrece ventajas en lo que se refiere a la obtención

/de cifras

de cifras sobre la balanza de pagos. El valor cif de importación representa el costo total para el importador mientras que el valor fob incluye tan solo una parte. Por lo tanto, de calcularse las importaciones en valores fob, sería necesario determinar los gastos imputables a la cuenta de servicios por concepto de transporte y seguro, lo que puede introducir un cierto margen de error. Sin embargo, de calcularse las importaciones en valor cif, el error puede presentarse en la distribución del costo total entre la cuenta de mercancías y la de servicios, pero la suma global será generalmente más exacta.^{2/}

Desde un punto de vista aduanero una base de valuación cif de las importaciones presenta ciertas dificultades para la aplicación de la tasa del impuesto ad valorem. Se señala que cuando en la póliza de importación aparecen dos o más productos, no es siempre posible determinar cómo se distribuye el total del costo por concepto de fletes y seguro entre los distintos productos. A este respecto, se puede considerar la posibilidad de distribuir el costo total de fletes y seguro en proporción al valor de los diferentes productos. La experiencia de Nicaragua y Costa Rica que utilizan una base de valuación cif de los derechos ad valorem puede servir de ejemplo acerca de la aplicación práctica del sistema y de orientación respecto de los procedimientos que utilizan para hallar solución a este problema.

Métodos de valuación

i) Valor de transacción (cif o fob). La valuación se realiza al precio a que fué adquirido el producto por el importador y tiende

^{2/} Respecto a estos problemas véase el documento de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas "Principios para la preparación de estadísticas del comercio internacional" (Doc. E/CN.3/142).

a reflejar los diversos elementos que influyen sobre el precio del producto importado.

El valor de transacción debe representar el precio a que efectivamente se realiza una transacción dada. En vista de la imposibilidad práctica de controlar que el valor declarado en la factura comercial y en otros documentos exigidos por el reglamento aduanero sea efectivamente el de transacción, los países que utilizan esta base de valuación consideran necesario aplicar, en casos de duda, procedimientos adicionales de control.^{3/}

La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, en los estudios realizados sobre esta materia ha recomendado la adopción del valor de transacción cif como base de los derechos ad valorem. A este efecto, define el valor de transacción en la forma siguiente: "El valor de las importaciones será el valor de transacción, es decir, el valor al cual fueron adquiridas las mercancías por el importador más el costo de transporte y seguro hasta la frontera del país importador. Se excluirá del valor de transacción los derechos de importación, los impuestos internos y otros gravámenes similares impuestos por el país importador".^{4/}

ii) Precio de mercado en el país exportador (cif o fob). Según este método, el valor del producto importado se establece con base en el precio al por mayor para consumo interno que rija en el principal mercado del país exportador.

^{3/} Sobre este punto véase el Proyecto de Código Aduanero Uniforme Centroamericano elaborado por un experto de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, en particular los capítulos 29 y 30.

^{4/} Véase anexo al documento Proyectos de códigos y reglamento aduanero para Centroamérica (TAA/LAT/4), pp. 135-147.

Este sistema se empleaba en los Estados Unidos (foreign value) en conjunción con el valor de exportación (export value) a que se hace referencia más adelante. En la nueva ley de simplificación aduanera de agosto de 1956, teniendo en cuenta principalmente los dilatados trámites administrativos de control que el método de precio de mercado en el país exportador (foreign value) requiere, se decidió eliminarlo aun que otorgando un plazo de transición para ello.

iii) Valor de exportación (cif o fob). Este sistema difiere del anterior en que el valor de un producto importado se determina con base en el precio al por mayor para la exportación y no en el que prevalece para consumo interno en el principal mercado del país exportador. Esta base de valuación se aproxima en mayor medida al "precio de transacción", ya que se refiere al precio a que en un momento dado los exportadores de un país —en condiciones normales de comercio— ofrecen un producto para su exportación.

iv) Valor de mercado en el país importador. Este método de valuación toma como norma el precio al por mayor que en el mercado interno del país importador tenga un producto igual o similar al de importación. Según una variedad de este sistema se deduce del valor de venta en el país importador, los costos internos e impuestos a fin de determinar el precio en la aduana de entrada al país.

v) Valuación oficial. Según este método las autoridades competentes de un país establecen para la mayoría de los productos importados un precio oficial para la aplicación de las tasas ad valorem.

/Por lo que

Por lo que respecta a la forma de aplicar el precio oficial, éste se considera como precio mínimo ya que si el precio que registra la factura comercial es superior a aquél, la tasa ad valorem se calcula sobre el valor mayor. El método de valuación oficial se utiliza generalmente para simplificar los procedimientos administrativos de control de las importaciones, evitar la subvaluación de las importaciones y, en algunos casos, otorgar protección adicional a las industrias nacionales a través de elevación de los precios oficiales para los productos acabados, rebajas a los de las materias primas, etc.

El sistema de precio oficial adolece generalmente de rigidez y tiende por ello a contrarrestar la flexibilidad de los gravámenes ad valorem que fijan el monto del impuesto en relación a las alzas o bajas en el precio de los productos importados. Es de notar que en muchos aspectos el uso de precios oficiales es equivalente al de derechos específicos, ya que establece una base para el cobro de los impuestos ad valorem^{5/} que no compensa de modo automático las variaciones de valor de las mercancías importadas.

3. Métodos de valuación utilizados actualmente en Centroamérica

El arancel de Nicaragua expresa en su Artículo 40. que "los derechos adicionales o ad valorem serán calculados sobre el valor CIF, entendiéndose por tal, el precio al por mayor de cantidades usuales de las mercaderías en los mercados principales del país de donde fueron exportados, empacados y listos para su embarque, más los gastos por seguros, flete marítimo, derechos de exportación, derechos consulares, comisión del comprador

^{5/} El problema de la flexibilidad de los derechos ad valorem en contraposición con la rigidez de los específicos se analiza en el documento "Procedimientos y métodos de aplicación para la nivelación arancelaria centroamericana" (Doc. E/CN.12/CCE/SC.1/34).

y cualquier otro gasto en que se incurra para hacer llegar la mercadería a puerto aduanero nacional". Por lo que respecta a Honduras la sección 306 de las disposiciones generales de aplicación del arancel señala que "la valoración de los artículos importados será FOB, en el puerto de exportación del país de origen, empacado para envío". En cuanto a Costa Rica, en los artículos 4o. y 5o. del arancel se expresa que "el gravamen ad valorem se calcularía sobre el valor CIF de la mercadería.... Si hubiere duda entre el valor declarado en la factura y el verdadero valor de la mercadería, la Administración de Aduanas, por medio de peritos o documentos, hará la fijación definitiva para el cálculo del impuesto, tomando como base el precio de venta del artículo en el mercado de origen, prescindiendo para ello, de precios especiales por motivos de estación, de saldos, realizaciones o cualquier otro motivo de baja momentánea de precios".

En el caso de Guatemala y El Salvador en que los derechos ad valorem no son aplicables sino a ciertos productos en particular, tales como automóviles, algunos medicamentos, joyería de oro o enchapados de oro, etc., los derechos ad valorem inciden sobre el valor fob determinado de acuerdo con el precio de mercado en el país exportador. En resumen, en los tres países cuyos aranceles se basan principalmente en derechos ad valorem^{6/} no existe uniformidad en los métodos de valuación.

^{6/} El arancel de Nicaragua y el de Costa Rica señalan derechos arancelarios mixtos --específicos y ad valorem-- y en Honduras los derechos arancelarios son en algunos casos específicos y en otros ad valorem.

En Nicaragua se emplea un sistema de "precio de mercado en el país exportador, CIF", en Honduras el "valor de exportación FOB" y en Costa Rica el "valor de transacción CIF". En los dos países en que existe uniformidad ---Guatemala y El Salvador--- la mayoría de las importaciones están sujetas a derechos arancelarios específicos.

^{7/} De los proyectos de nuevo arancel con base en la NAUCA, en el de Guatemala el derecho ad valorem incide sobre el valor FOB y en el de El Salvador sobre el valor CIF. Como una novedad en Centroamérica, el proyecto de arancel de Guatemala utiliza respecto de algunas partidas arancelarias residuales un sistema de valuación mínima oficial.

