

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

ROBERTO GÓCHEZ SEVILLA*

ii. El maíz blanco

En 2000 fue aprobado otro contingente de desabastecimiento para el maíz blanco. Nuevamente los Ministros Miguel Lacayo, José Luis Trigueros, y Salvador Urrutia, se acogen al artículo 26 del Convenio, para emitir una salvaguardia, por medio de una resolución Ministerial.

Mediante el acuerdo 631, D.O. 5, Tomo 346, del 7/ene/00 vuelven a subir el arancel para la partida 10059030, que comprende al maíz blanco, fijándolo en 20%, que era el que tenía en antaño. Posteriormente en el Ac. 139, D.O. 67, Tomo 347, del 4/abr/00, se abre un contingente de desabastecimiento en esa misma partida, por un monto de 20,000 T.M., con un arancel del 15% dentro de cuota, y el 20% fuera de cuota.

* *El autor es investigador económico y ha trabajado en la Fundación para el Desarrollo, FUNDE, el Centro de estudios y Apoyo Laboral (CEAL) de El Salvador, y en el Departamento de Economía de la UCA. Actualmente es miembro de la Red Ciudadana Frente al Libre Comercio y la Inversión "Sinti Techán", de El Salvador, movimiento ciudadano frente a los tratados de libre comercio.*

Cuadro No. 12 Salvaguardia de Maíz Blanco

Contingente de maíz de la partida 10059030	Unidad de medida	Valores
Importaciones de maíz blanco en el 2,000 procedentes de USA	T.M.	57,965
Arancel dentro contingente.	%	15
Arancel fuera de contingente	%	20
Contingente de 20,000 T.M. para el año 2000		
Valor (estimado)	\$	2,399,815
Impuesto que debería pagar (20%)	\$	479,963
Impuesto que pagó efectivamente (15%)	\$	359,972
Dejado de percibir en el 2000	\$	119,991
Contingente de 20,000 T.M. para el 2001		
Estimado de lo dejado de percibir en el 2001 por un contingente similar	\$	119,991
Total dejado de percibir en el 2000 y 2001		
Estimado de lo dejado de percibir por el contingente del 2000 y 2001	\$	239,982
Otros importadores según directorio de importadores del BCR -que no tendrían acceso al contingente-		
Guerra Umaqa; Vigil Gómez; Díaz; Jopaflo International; Comercial AMAC; Empresas Industriales San Benito; Granos De Centro América		

El contingente se hace aludiendo que la oferta de maíz no es suficiente para un adecuado suministro para la industria de harina de maíz, y que ya ha sido firmado un convenio de comercialización entre los productores de maíz y la industria de harina de maíz¹.

En la medida es posible encontrar que el contingente de desabastecimiento sólo se concede en partes iguales para las dos empresas de harina de maíz. Las dos empresas de harina de maíz que firmaron el convenio de comercialización, son HARISA, que hace las marcas Nixtamasa y Del Comal, y por el otro DEMASAL, con la marca MASECA. En el caso de esta partida, como sólo se le concede a las dos empresas, es posible concluir que el resto de importadores que aparecen en el directorio del BCR son discriminados pues tienen que pagar el 20% por sus importaciones.

La medida al parecer se ha mantenido para el 2001, en las mismas condiciones y términos que el año anterior, por lo que de ser así, la cantidad pérdida en el 2001 sería mas o menos similar, y por tanto el total de la franquicia concedida a las dos empresas por la resolución ministerial ascendería a US \$ 239,982, una cantidad relativamente considerable.

El aumento del arancel al 20%, y el menor (15%) para el contingente, se hizo permanente por el COMIECO por medio del la resuducción 54-2000, del 27 de julio del 2000, según consta en los anexos de la misma.

Es importante decir que medidas tales como los contingentes y los mismos convenios de comercialización, bien administrados, podrían ser algo importante para la alianzas estratégicas, y para poder conciliar agricultores a la agroindustria y los consumidores, pero que, dados los mecanismos oscuros con que se han puesto en vigencia las modificaciones arancelarias y los contingentes, no es descabellado dudar de esas supuestas virtudes, y de la idoneidad de los mecanismos y de los mismos funcionarios públicos para garantizar la transparencia en la administración de los contingentes. La carencia de una legislación sobre libre competencia y la debilidad de los organismos de defensa del consumidor, son un factor que abona a los cuestionamientos sobre la transparencia de las medidas al depender entonces de la voluntad y la palabra de los funcionarios del Ejecutivo. Este mecanismos puede ser incluso perjudicial para las gremiales empresariales, que puedan precisar de este tipo de medidas, pues del capricho de un Ministro, el conflicto con un funcionario, o el simple favoritismo para un sector adverso les podría suponer que les sean retirados los contingentes por los mismos mecanismos.

Para la sociedad también resulta poco beneficioso que este tipo de medidas “cuasi-franquicias” sean decididas y puestas en vigor en la oscuridad de un despacho ministerial, por funcionarios que no sólo son políticos sino que en gran parte son también empresarios o miembros de grupos empresariales, pues se pueden prestar para la compra de voluntades y la presión a grupos empresariales adversos; esa es la razón precisamente por la que las franquicias precisamente siguen siendo aprobadas en la Asamblea Legislativa, dónde al menos su aprobación pasa por un debate público. Un buen ejemplo de este tema fue el intento de aprobación de una franquicia para vehículos que quisieron hacer algunos diputados y que fue abortada, precisamente, por la presión pública.

iii. Insumos para la industria procesadora de carne

La Res. 1037 publicada en el *Diario Oficial* el 4 de enero del 2001, y firmada por los Ministros de Economía, Miguel Lacayo, de Hacienda, José Luis Trigueros, y de Agricultura y Ganadería, Salvador Urrutia, puso en vigencia una medida de salvaguardia, que contemplaba aumento de ciertos aranceles y apertura de un contingente arancelario. Particularmente se aumentaron los aranceles para los embutidos y otros preparados de carne (capítulo 16), y se abrió un contingente de desabastecimiento en los insumos que usa la industria procesadora de carne (capítulo 2).

El trasfondo de la resolución es el establecimiento de un convenio de comercialización entre la industria procesadora de carne de cerdo y los porcinocultores, que según expresa la salvaguardia es por la necesidad de “promover y fomentar la cadena productiva de carne de cerdo”, situaciones que claramente no entran en las condiciones que se definen como generadoras de salvaguardias en el artículo 26 del Convenio y el Reglamento Centroamericano sobre medidas de Salvaguardia.

El convenio, al parecer fue el resultado final de un conflicto y divergencias de intereses entre la Asociación Salvadoreña de Porcinocultores (ASPORC), y la Asociación Salvadoreña de Industriales de la Carne (ASICARNE). Tal como se deja entrever en la Sección de Documentos Oficiales del Diario Oficial 30, del 9 de febrero del 2001, en una resolución sin número de la Dirección de Administración de Tratados, ambas asociaciones interpusieron diferentes recursos al respecto del estudio para la imposición de una salvaguardia (OMC) para los insumos que son usados en la fabricación de embutidos. Además de estas asociaciones, como consta en dicho Diario Oficial, las empresas Embutidos de El Salvador, Hernández Hermanos, Industrias Bendek y Productos Cárnicos también se mostraron partes interesadas en algunas partes del proceso seguido.

Al final el proceso para la imposición fue desistido por las empresas y asociaciones interesadas, como quedó consignado en el dicha resolución de la Dirección de Tratados Comerciales (9/feb/01), y se procedió a dar por cerrado el proceso de investigación para el establecimiento de una salvaguardia a los insumos de embutidos porque la Asociación de Porcinocultores (ASPORC) dio por desistida la acción.

Curiosamente, en diciembre el Ministerio de Economía había aprobado una salvaguardia en los productos cárnicos y embutidos y otros procesados de carne, que eran el objeto de investigación para la imposición de una medida de salvaguardia, la cuál fue publicada hasta el 4 de Enero del 2001 en el Diario Oficial.

Esta medida, como ya se mencionó, por un lado, aumentaba los aranceles para los embutidos y otros procesados de carne (capítulo 16) hasta un nivel del 40%, cuando anteriormente predominaban en su mayoría aranceles del 15%, y, por el otro abría un contingente de desabastecimiento en las carnes y preparados. Este fue definido en 175,000 libras mensuales (2,100,000 lbs. anuales) de insumos para la industria procesadora de carne de cerdo (algunas partidas del capítulo 2), con exención de aranceles (0%) para las cantidades dentro de cuota, mientras que el arancel fuera del contingente se aumentó al 40%; anteriormente en dichas partidas predominaba un arancel del 15%, como puede ser visto en el siguiente cuadro.

Dicho contingente no fue puesto a disposición por medio de la bolsa, sino que tendrán derecho mediante la tramitación de licencias en el Ministerio de Agricultura, y la posibilidad de tener acceso a ese contingente dependerá de: que la industria procesadora compre a los porcicultores a los precios pactadas en el convenio de comercialización establecido entre ambas industrias (que se establece explícitamente en la resolución); que la industria procesadora de carne de cerdo cumpla con un coeficiente de importación de 0.7 libras importadas por cada libra comprada localmente. En la medida se establece también que, para contabilizar la cuota del contingente a que tienen derecho los procesadores, se podrán contabilizar los autoconsumos, es decir, que seguramente existen algunos empresarios que pueden estar en ambos sectores al mismo tiempo, y para los cuales cabría la posibilidad de beneficiarse por importaciones dentro del contingente.

Cuadro No. 13
Salvaguardia de Carne y despojos comestibles

Partida	Descripción	Arancel de Salvaguardia	Arancel Previo de Salvaguardia
02031100	-- En canales o medias canales.	0/40	15
02031200	-- Jamones, paletas y sus trozos, sin deshuesar.	0/40	15
02031900	-- Las demás.	0/40	15
02032100	-- En canales o medias canales.	0/40	15
02032200	-- Jamones, paletas y sus trozos, sin deshuesar.	0/40	15
02032900	-- Las demás.	0/40	15
02063010	-- Piel	0/40	5
02063090	-- Otros	0/40	15
02064100	-- Hígados.	0/40	15
02064910	--- Piel	0/40	5
02064990	--- Otros	0/40	15
02068000	- Los demás, frescos o refrigerados.	0/40	15
02069000	- Los demás, congelados.	0/40	15
02090010	- Tocino.	0/40	15
02090020	- Grasa de cerdo.	0/40	15
02090030	- Grasa de ave.	0/40	15
02101100	-- Jamones, paletas y sus trozos, sin deshuesar.	0/40	15
02101200	-- Tocino entreverado de panza (panceta) y sus trozos.	0/40	15
02101900	-- Las demás.	0/40	15
02109030	-- Harina y polvo, de carne o de despojos	0/40	10
02109090	-- Otros.	0/40	15
15010000	Grasa de cerdo (incluida la manteca de cerdo) y grasa de ave, excepto las de las partidas nos. 02.09 ó 15.03.	0/40	15

Nota: 0/40 Significa que el arancel del 0% se aplica sobre las cantidades dentro de contingente y el 40% por las cantidades fuera de contingente. No se incluyen las modificaciones arancelarias del capítulo 16, preparados de carne, a las cuales únicamente se les incrementó el arancel al 40%.

Todas esas condiciones convierten ésta resolución en una verdadera franquicia, ya que se está concediendo un beneficio arancelario, a condición de cumplir ciertos requisitos o estar en cierta actividad. Es más que seguro, que el contingente arancelario, y los aumentos de los aranceles, fue la expresión de un pacto entre los dos sectores contrapuestos en sus intereses (porcinocultores y embutidores), con la “mediación” del Ministerio de Economía.

Sin embargo, valdría la pena revisar la transparencia y la “neutralidad” del Ministerio de Economía en esas negociaciones, su forma de participar, y de negociar el contingente. En estas medidas, se evidencia la importancia de garantizar la transparencia del proceso, la independencia e imparcialidad de los funcionarios, la existencia de un marco de libre competencia y del consumidor que oriente la actuación del Ministerio de Economía.

Resultaría sumamente peligroso, que por ejemplo, por sus vínculos y relaciones con el Poder Ejecutivo, un sector determinado, reciba un trato preferencial, mientras que su competencia, a pesar de tener todos los elementos de su parte, reciba presiones para “pactar” en términos favorables a los intereses de los grupos afines al Ejecutivo. Un ejemplo hipotético, podría ser si el sector de los porcicultores tuviera vínculos estrechos con el Poder Ejecutivo, podría haberse valido de esto para presionar a los embutidores a aceptar un contingente (mutuamente favorable), pactar precios y cuotas para las compras, amenazándolos con aumentar los aranceles de los insumos de la industria procesadora por medio de una salvaguardia.

La no existencia de un marco de libre competencia y del consumidor, y la presencia de funcionarios de la política comercial con fuertes vínculos con grupos empresariales, hacen que esa preocupación sea más cercana a la realidad o, al menos, una presuposición racional, más que meras especulaciones.

3. El impacto fiscal global

Finalmente, el impacto fiscal global de las medidas de salvaguardia se presenta en este último numeral, en donde se condensan por capítulo las estimaciones de los casos descritos y otros más que no han sido detallados en el presente artículo.

Tanto por el número de partidas afectadas con reducciones arancelarias derivadas de salvaguardias, como por los valores de las estimaciones, se puede percibir que la cuantificación del impacto fiscal ha sido fundamentalmente de signo negativo para el Estado, lo que significa que las decisiones discrecionales de funcionarios del Poder Ejecutivo han significado principalmente pérdidas fiscales para el Gobierno, por una menor recaudación en concepto de aranceles; pérdidas que como ya se abordó tienen por contrapartida “ganancias extraordinarias”.

rias” para algunas empresas o grupos económicos debido a una menor tributación por sus importaciones. Las salvaguardias que han sido hechas para aumentar los aranceles a algunos productos, son una minoría, y parecen haber perseguido, más bien proteger de las importaciones a ciertos sectores y grupos, que pueden producir internamente esos mismos bienes u otros competidores.

Como puede ser visto en el cuadro siguiente, los recursos cobrados en exceso por el Gobierno debido a aquellas salvaguardias que aumentaron los aranceles son relativamente pequeños, y se concentran en unos cuantos productos y partidas. El total de las estimaciones de lo recaudado en exceso no sobrepasan los tres millones de dólares durante todo el periodo de estudio, lo que parece corroborar las afirmaciones sobre que detrás de estas medidas, más que una finalidad de aumentar las recaudaciones impositivas, se encuentra la intención de impedir la importación de ciertos productos, que bien podrían ser competidores o sustitutos de industrias nacionales.

Por otro lado las estimaciones de las salvaguardias que han rebajado los aranceles indican un fuerte impacto fiscal para la muestra que ha sido tomada, como puede ser visto en el cuadro. El impacto de las salvaguardias emitidas y vigentes durante el período 1998-2000 llegan aproximadamente a los cuarenta millones de dólares lo que significan cerca de 350 millones de colones en pérdidas para el Estado. Si tomamos en cuenta que el total de importaciones en las partidas arancelarias afectadas por salvaguardias, fue de aproximadamente 375 millones de dólares durante el período de estudio, significaría que las pérdidas ascienden a cerca del 10% del total de importaciones en esas 118 partidas arancelarias.

Otras relaciones pueden ayudar a dimensionar la importancia de las estimaciones obtenidas: por ejemplo, lo perdido representa el 10% del total de ingresos directos, el 27% de los ingresos por importaciones, y el 5% de la recaudación del IVA, que tuvo el Gobierno Central para el año de 1999. Con esos 350 millones de colones, se hubieran podido contratar 23,148 trabajadores pagándoles el salario mínimo durante todo un año.

Cuadro No. 14
Impacto fiscal Global de Salvaguardias por capítulo arancelario
1998-2000 (en US\$)

Pérdidas fiscales de rebajas arancelarias por salvaguardias		
	Número de Partidas incluidas	Pérdidas fiscales (US\$)
Capítulo 1	1	(30,056)
Capítulo 4	4	(4,240,277)
Capítulo 10	4	(26,591,295)
Capítulo 15	3	(319,685)
Capítulo 18	1	(87,722)
Capítulo 23	1	(4,080,694)
Capítulo 25	2	(279,150)
Capítulo 36	1	(41,333)
Capítulo 39	1	(23,176)
Capítulo 44	25	(596,975)
Capítulo 52	5	(911,028)
Capítulo 53	1	(441,056)
Capítulo 54	1	(33,222)
Capítulo 55	1	(81,604)
Capítulo 56	1	(47,732)
Capítulo 59	1	(31,048)
Capítulo 60	1	(5,601)
Capítulo 63	1	(16,405)
Capítulo 72	7	(624,563)
Capítulo 85	16	(916,486)
Total	78	(\$ 39,399,109)
Cobros en exceso por aumentos arancelarios de salvaguardias		
	Partidas incluidas	Cobros en exceso
Capítulo 2	6	49,706
Capítulo 4	20	1,829,047
Capítulo 10	3	796,939
Capítulo 17	11	233,429
Total	40	\$ 2,909,122

Nota: El período de las estimaciones totales es 1998-2000, sin embargo para cada partida sólo se estima lo dejado de percibir para el período en que se encuentra vigente el cambio hecho por la medida de salvaguardia; los únicos casos en que se tomaron valores para el 2001, son los de los contingentes de maíz y arroz, como fue desarrollado previamente. Los datos entre paréntesis representan valores negativos, pues se refiere a pérdidas que el Estado ha tenido debido a una rebaja arancelaria, y los datos sin paréntesis son cobros en exceso hechos por el Estado.

Fuente: Operaciones propias.

Esta cantidad representa entonces las pérdidas del Estado derivado de las decisiones de los Ministros de Economía y Hacienda de las dos últimas administraciones durante el período de estudio. Esos recursos son más “considerables” si tomamos en cuenta la situación precaria que pasan las finanzas del Estado, luego de la dolarización de la economía y del terremoto del 13 de enero del 2001. En este caso no se trata de pérdidas por actos de corrupción amparados en la oscuridad y el sigilo, sino que son pérdidas que el Estado ha tenido derivado de todo un sofisticado esquema de discrecionalidad en el uso indebido de la política arancelaria, construido a lo largo de los noventa.

El trabajo realizado sobre la discrecionalidad de la política arancelaria, es contundente en evidenciar el uso indebido de las salvaguardias, a lo que se agrega con esta tercera entrega, que los recursos perdidos son considerables, tomando en cuenta un período muy corto y una muestra limitada.

El árido tema de las salvaguardias que en un inicio hubiera parecido ser exclusivo de especialistas, empresas o gremios interesados, ahora con los datos de las pérdidas derivadas de su uso indebido parece evidenciarse como un problema que atañe a todos los salvadoreños, y las diferentes organizaciones sociales.

Con toda la información disponible, surgen ciertas interrogantes: ¿Es coherente combatir la corrupción de los funcionarios aduanales cuando en las altas esferas del Ejecutivo se toman medidas que significan una pérdida tan grande para el Estado?, ¿Por qué se insiste en dirigir el esfuerzo fiscal en los sectores más vulnerables —por una mayor tributación del IVA— o se despiden trabajadores del Gobierno cuando el Estado ha dejado de percibir una cantidad considerable de recursos?. ¿Por qué se insiste en la precaria situación fiscal para justificar la contratación de préstamos y de más endeudamiento del Estado, cuando sólo recuperando lo perdido por el Estado se podrían hacer numerosos proyectos sociales?.

Los datos interpelan a toda la sociedad salvadoreña: a la Asamblea Legislativa, por ser el Órgano que ha sido desplazado y despojado de una atribución constitucional; a las gremiales empresariales, por ser afectadas directa e indirectamente numerosas empresas, y por la inseguridad jurídica que le pueden significar la continuación del esquema discrecional por lo funcionarios públicos; a la misma OMC, FMI y

organismos de la integración centroamericana (PARLACEN, SICA, Etc.), porque es en el marco de sus acuerdos y políticas es que se ha construido este mecanismo discrecional, y por lo tanto debería ser incorporado en sus evaluaciones, sean de los Programas de Ajuste Estructural, de la política comercial del país y de la integración centroamericana. Finalmente, a las organizaciones sociales y de trabajadores, por ser afectados también por la menor recaudación del Estado, y por ser quienes pueden utilizar este tipo de información, como un insumo para fundamentar sus propuestas y estrategias de incidencia.

En el caso de los sectores excluidos, organizaciones sociales, y de todos aquellos que puedan estar en desacuerdo con el modelo neoliberal, los resultados de éste trabajo pueden ser un insumo importante para articular propuestas alternativas al modelo y encontrar nuevos métodos de incidencia, que les permitan acumular fuerzas en la perspectiva de transformar la institucionalidad y el mismo modelo neoliberal. Los datos aportan tanto elementos analíticos, identifican temas y elementos para incluir en las propuestas, y además permite deducir lineamientos para una posible estrategia de incidencia jurídica frente a temas fiscales y comerciales.

En el caso del sector privado, por los datos —montos y nombres de empresas— puede resultar incómodo tocar el tema para algunas empresas individualmente, sin embargo el tema bien puede ser una oportunidad para que el sector privado —y sus gremiales— pueda romper con una práctica discrecional institucionalizada que lo afecta directamente, y tal vez más importante que pueda desligarse de esas actuaciones indebidas. La situación creada deja al sector privado en una situación de inseguridad jurídica, tanto porque las empresas afectadas puedan exigir su reparación, como por la posibilidad de presiones del Poder Ejecutivo para no abordar el tema por “las implicaciones para algunas empresas”. Por lo tanto, una forma en que el sector empresarial y sus gremiales pueden dar señales claras a la sociedad de su compromiso por la institucionalidad y desligarse de los mecanismos discrecionales es pronunciarse públicamente al respecto y exigir directamente las correcciones necesarias en las actuaciones de los funcionarios públicos.

Los datos aquí expuestos son de acceso público y de fácil comprobación por los posibles interesados; ante esta realidad queda entre otras cosas pronunciarse y proponer correcciones, la omisión de la

temática con la información disponible bien puede identificarse como una aprobación velada a lo ocurrido. De cara al futuro, y de darse un eventual Gobierno de oposición, será interesante poder apreciar cuál será el papel futuro de los distintos agentes interesados en la problemática y contrastar con la actitud que han mantenido hasta la fecha. ¿Podría ocurrir que los sectores que han guardado silencio sobre la emisión y puesta en vigencia de las salvaguardias por resoluciones ministeriales, cambiaran repentinamente su posición y defendieran que esa atribución corresponde a una Asamblea Legislativa? ¿Defenderán tan férreamente, en caso de llegar otro partido al poder, que las salvaguardias sean decididas por funcionarios del Poder Ejecutivo, los que hoy avalan ese mecanismo? ¿Aceptarán los sectores empresariales poderosos las decisiones de un Gobierno que use el mecanismo de emitir salvaguardias resoluciones ministeriales para afectar sus intereses?.

Anexo 1

El caso emblemático: Los componentes de baterías

Este caso tiene una importancia singular y constituye un caso emblemático, que fue ampliamente divulgado por los medios de prensa. La importancia no radica tanto en su impacto fiscal, ya que las pérdidas impositivas son relativamente pequeñas frente a otros ejemplos, sino que se debe más a la implicación de funcionarios de las altas esferas de la política comercial del país, no sólo como emisores de las medidas, sino que como beneficiados directos. *“La Prensa Gráfica y su suplemento de periodismo investigativo, la Revista Enfoques, a través de una serie de reportajes publicados durante la semana, pusieron al descubierto los conflictos de intereses y la falta de ética del Ministro de Economía, Miguel Lacayo, quien ha favorecido con aranceles a cero la importación de componentes para la fabricación de baterías. Lacayo es presidente de la empresa Baterías de El Salvador y partes para Baterías”*².

Este caso es importante porque permite complementar el análisis más económico con información periodística, que resulta sumamente valiosa para completar el rompecabezas en uno de los casos, y darnos así un panorama más amplio sobre las implicaciones del esquema discrecional. La información que salió a luz con el reportaje, pero también con las mismas declaraciones de la empresa, del Ministro y de funcionarios de SIECA y el COMIECO, es una información que en

otros casos difícilmente puede ser obtenida para efectos de ahondar en la investigación económica.

La divulgación del tema de los insumos para baterías en los medios de prensa elevó a nivel de escándalo el uso de las medidas de salvaguardia para un caso en particular, que, aunque no es el más relevante en cuanto a montos de pérdidas, bien puede considerarse como la punta del iceberg, y por tanto merece ser tratado de una manera separada.

Merece señalar, que luego del escándalo, el Ministerio de Economía sólo ha emitido una nueva medida de salvaguardia en todo el año del 2001, que por cierto estaba ya en proceso de emisión, y ha reformado los términos de otras ya vigentes; además, con la resolución COMIECO 73-2001 que entró en vigencia en abril del 2001, misteriosamente todas las salvaguardias vigentes y que se habían ido prorrogando por años, fueron convertidas en casi su totalidad en el arancel permanente para El Salvador.

Cuadro No. 14
Salvaguardia de componentes de Baterías

Descripción	Se le concedió exención de aranceles a separadores de acumuladores eléctricos (85079011) y a acumuladores eléctricos inservibles (85481010).
Resolución Ministerial que la puso en vigencia	Res. 134 del 21/may/99, D.O. 111, tomo 343, 16/jun/99 y Res. 629, 13/dic/99. D.O. 239, Tomo 345, 22/dic/99.
Arancel Aplicado por salvaguardia	0%
Arancel Anterior	5%
Empresa importadora principal	Baterías Record
Monto dejado de percibir 1999	US \$ 11,867
Monto dejado de percibir 2000	US \$ 19,770
Perdidas fiscales totales 1999-2000	US \$ 31,637

Notas: Para los cálculos sólo han sido tomados en cuenta las importaciones de fuera de la región de la partida 85079011. No han sido tomados en cuenta los datos correspondientes a la partida de acumuladores eléctricos inservibles (85481010) pues no se han efectuado importaciones de fuera de Centroamérica; las importaciones de esta partida sólo son de los países de Centroamérica, y ascienden a US\$ 201,377 en el 2000 y a US\$ 208,325 en 1999. Los cálculos del impacto fiscal para 1999 pueden ser un poco menores que los estimados porque la medida fue puesta en vigencia el mes de junio/99; sin embargo, no es posible desagregar la información de los meses precedentes porque no se dispone de datos desagregados.

La resolución que afecta a algunos componentes que se usan para la fabricación de baterías fue emitida por la anterior administración de Gobierno, específicamente por los Ministros de Economía, Eduardo Zablah-Touché, y el Ministro de Hacienda, Manuel Enrique Hinds, el 21 de mayo de 1999, y entró en vigencia el día de su publicación en el diario oficial el 16 de junio de 1999. En esa resolución y al verificar las fechas, consta que la medida no fue originada de una decisión del COMIECO, tal como adujo la empresa Baterías Record y otros personeros en declaraciones periodísticas, sino que fue tomada claramente por una resolución biministerial, procedimiento sin base jurídica, como ya fue ampliamente desarrollado. El sólo hecho de haber sido emitida por una resolución ministerial, más allá de las atribuciones de estos funcionarios, podría implicar la nulidad de la medida y de algunos actos derivados.

En la resolución se aduce que no existe una producción regional adecuada de insumos que son usados por la industria nacional de acumuladores eléctricos (baterías) y, por tanto, se resuelve la apertura de las subpartidas 85079011 y 85481010, con exención total de aranceles (DAI 0%). Esos dos componentes se encontraban anteriormente clasificados dentro de las subpartidas 85079010 y 85481000, con un arancel del 5%, que ya había sido equiparado entre todos los países de Centroamérica; la medida, por ende, vino a romper la equiparación arancelaria con el resto de Centroamérica.

Existen una serie de hechos que hablan por sí solos:

- Es claro que la medida fue emitida y puesta en vigencia por los Ministros de Economía y Hacienda de El Salvador, de la anterior administración, a tan sólo 9 días de dejar sus cargos, y de que asumiera el nuevo titular, Miguel Lacayo. La medida entró en vigencia el 16 de junio de 1999, ya bajo las nuevas autoridades de la Administración Flores. En el reportaje inicial de La Prensa Gráfica del 17 de diciembre de 2000, se mencionó además que si bien la medida fue emitida por los antecesores de Miguel Lacayo en el Ministerio de Economía, algunas fuentes habían manifestado que este último se encontraba trabajando en el Ministerio dos meses previos a asumir el cargo, en labores propios de la transición.
- Según el reportaje del 17/dic/00 de La Prensa Gráfica, basándose en el Registro de Comercio, el Ministro de Economía, Miguel

Lacayo es Presidente de la Junta Directiva de Baterías de El Salvador; además, familiares del Ministro desempeñan importantes cargos en la misma. Según consta en el currículo oficial del Ministro, que aparece en la página web del Ministerio, éste se desempeñó como Director Ejecutivo de la Empresa Baterías de El Salvador desde abril de 1993 hasta mayo de 1999, justamente el mes previo a asumir el cargo, y consta que desde 1995 ejerce el cargo de Presidente de la Junta Directiva.

- El mismo reportaje estableció que el principal importador de las componentes de baterías que se encuentran bajo la partida 85079011, era Baterías de El Salvador, y que era precisamente la empresa beneficiada por la medida ya que había importado varios lotes de esas mercancías de fuera de la región. Datos propios que se pueden apreciar en el cuadro confirman que efectivamente en esa partida se realizaron importaciones de fuera de la región centroamericana, y que el monto de los recursos perdidos asciende alrededor de 31,000 dólares.
- La medida de salvaguardia fue solicitada por Baterías de El Salvador, tal como fue expresado por la misma empresa en una nota aclaratoria aparecida en campo pagado en *La Prensa Gráfica* de jueves 21 de diciembre del 2000. En la aclaración necesaria de la empresa se dice que “habiendo quedado algunas de nuestras materias primas fuera de esta reducción general, Baterías de El Salvador hizo uso del procedimiento legal establecido para estos casos por el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, solicitando la reducción de los aranceles correspondientes al Ministro Zablah, con fecha 21 de julio de 1998”.
- La salvaguardia de componentes de baterías fue prorrogada por primera vez por el COMIECO en su resolución 39-99 del 17 de septiembre de 1999, y posteriormente lo hizo por sucesivas resoluciones hasta el 2001. Según dice el considerando de la res. COMIECO 39-99 el país adujo que “persisten las causales por las cuales aplicaron las medidas”. El Ministro Lacayo, desde la toma de posesión en el cargo en junio de 1999, es miembro del COMIECO, y como tal ha participado en múltiples ocasiones en la prórroga de la salvaguardia que afectaba a los componentes de baterías y otras similares. Este argumento es según fundamentó el reportaje de *La Prensa Gráfica*, los señalamientos del conflicto de intereses, pues el

Ministro Lacayo participó desde el COMIECO en la prorrogación de una medida en la cual una de sus empresas es la principal beneficiada³.

- La resolución COMIECO 39-99 prorrogó la salvaguardia de componentes de baterías hasta el 31 de diciembre de 1999; sin embargo cercano a esas fechas, y ante la eventualidad que la medida no había sido prorrogada todavía, el Ministro Lacayo, y el Ministro de Hacienda, José Luis Trigueros emitieron la resolución bi-ministerial 629, donde se imponían varias salvaguardias; entre ellas los componentes de baterías, amparándose en el artículo 26 del CRAAC. Esa resolución 629 fue emitida el 13/dic/99, y apareció publicada el 22 de diciembre de 1999, empezando su vigencia el 1/ene/00 como dice expresamente.
- La siguiente resolución del COMIECO 48-99, que prorrogó las medidas de salvaguardia que vencían el 31/12/99, fue tomada “en varios países de Centroamérica” el mismo 13/dic/99, por lo que no se sabe si se llegó a realizar una reunión para tal motivo. Esta medida entraba —supuestamente— en vigencia dos días después de haber sido tomada (15/dic/99), por disposición expresa del acuerdo, sin embargo fue publicada en el Diario Oficial de El Salvador hasta el 28/ene/00. En la resolución que hizo el Ministro Lacayo para publicar este acuerdo —COMIECO 48-99— en el Diario Oficial, menciona que entrará en vigencia el día de su publicación (28/ene/00), y que al hacerlo deja sin efecto el mencionado Acuerdo Ministerial 629 del 22/dic/99. Todo esto significaría que la medida 629 efectivamente estuvo en vigencia entre el 1/enero y el 28/ene/00, y consecuentemente confirmaría que el Ministro Lacayo, no sólo participó en la prorrogación de la medida para componentes de baterías, por su participación en el COMIECO, sino que también la puso en vigencia en una ocasión, al haber sido él quien emitió una segunda vez la salvaguardia para las baterías por medio de esa Resolución bi-ministerial 629.
- La empresa Baterías de El Salvador señaló en su nota aclaratoria publicada en La Prensa Gráfica, el 21 de diciembre del 2000, los motivos para solicitar la salvaguardia. La empresa aduce particularmente los parámetros para fijar los aranceles que estableció el COMIECO en su resolución 26-96 y hace mención a que algunos

de los productos que usa como materias primas quedaron fuera de esa reducción general, por lo que a su juicio se justifica la medida de salvaguardia para reducir dichos aranceles. La resolución COMIECO 26-96 establece lineamientos para el establecimiento de aranceles y de desgravación, pero en ningún momento establece causales o parámetros para dictar o pedir salvaguardias de desabastecimiento o de emergencia. De ser ciertas las condiciones y situaciones aducidas por las empresa, más que una salvaguardia, hubiera correspondido una solicitud de modificación del Arancel Externo por los mecanismos normales. Al respecto de la situación de desabastecimiento es importante mencionar que altos cargos de la empresa reconocieron a reporteros de La Prensa Gráfica (reportaje del 17/dic/00), que la empresa nunca ha padecido de desabastecimiento de materias primas.

- En el caso de los insumos de baterías contemplados en la partida 85491010, la empresa hizo la aclaración que la totalidad de importaciones son procedentes de Centroamérica, y que por tanto la exención de aranceles de que gozan no se debe a la salvaguardia, sino que al hecho de existir un mercado común centroamericano. Esa afirmación es totalmente válida, como lo confirman datos del BCR, lo que sin embargo cuestionaría otro hecho: si hay importaciones procedentes de Centroamérica significaría, entonces que no hay un desabastecimiento generalizado o repentino en este producto pudiera generar alguna situación de emergencia; ese hecho también significaría que la partida tendría que seguir teniendo un arancel del 5%, tal como establecen los parámetros de desgravación de la resolución COMIECO 26-96, en los casos de materias primas cuando hay producción regional. Seguramente por estas razones es que el resto de países de Centroamérica no habían aceptado convertir la salvaguardia en un cambio permanente del Arancel Externo, pues la medida fue prorrogada continuamente hasta el 1 de abril del 2001.
- El 16 de marzo del 2001, el COMIECO, por medio de la resolución 73-2001 misteriosamente tomó la decisión de hacer permanentes la casi totalidad de salvaguardias vigentes a esa fecha. En el caso de la partida 85481010, se hizo permanente para El Salvador el arancel del 0%, y se pasó a la sección II del SAC, es decir, a aquella en donde se encuentran las partidas en que no se ha logrado la

equiparación con el resto de Centroamérica, a pesar que eso ya había sido alcanzado con anterioridad, lo que significaría un retroceso en los avances para la unión aduanera. La partida 85079011 fue eliminada en esa misma resolución, sin embargo, estos productos fueron reclasificados en una nueva subpartida 39211990, a la que se le concedió simultáneamente una exención arancelaria. En esta decisión que hizo permanentes los cambios de la salvaguardia, según consta en la versión electrónica de la misma, participó el Ministro de Economía, Miguel Lacayo.

NOTAS

1. Es importante mencionar que anteriormente el Ministerio de Agricultura tenía una pagina web en dónde se daba información sobre el Convenio de Comercialización del Maíz, en la cuál se detallaba que HARISA y DEMASAL son las dos empresas de Harina de Maíz firmantes del Convenio.
2. *Revista Probidad* sobre el reportaje de la *Revista Enfoques de la Prensa Gráfica* del 17 de diciembre del 2000. Resumen de Noticias del 17 al 23 de diciembre de 2000. Boletín electrónico.
3. Conviene recordar que las salvaguardias una vez emitidas y puestas en vigencia por las autoridades de cada Estado, deben ser notificadas y trasladadas al Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO), el que debe revisarlas, teniendo la posibilidad de prorrogarlas o rechazarlas, según establece el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero. En el proceso nacional que sigue la medida (previamente a su conocimiento por el COMIECO) y para tramitar una renovación de la prórroga participan también otros funcionarios del Ministerio de Economía, que son subordinados del Ministro, tales como el Vice-Ministro de Economía, y la Directora de Política Comercial.