

ANÁLISIS SOBRE LA FIJACIÓN DE ARANCELES 1

Escuela Superior de Economía y Negocios

Economía Internacional

Ciclo 2-2016

Análisis sobre la fijación de aranceles a la importación

Rocío Julissa García Quinteros

Santa Tecla, 29 de junio de 2016

Resumen

En este documento se realiza un análisis cuantitativo del margen de maniobra que El Salvador posee para aumentar los aranceles que aplica a las importaciones, al ser estos una importante herramienta de política comercial. El margen de maniobra será medido como la diferencia entre el arancel consolidado y el que efectivamente se aplica a las importaciones de los países con los cuales tiene relación comercial.

Para precisar el análisis, se agregarán los montos de las importaciones según productos y países de procedencia, para estimar el impacto que ocasionaría un aumento de aranceles en la recaudación fiscal. Adicionalmente se hace un análisis de los tratados comerciales más importantes, cuya aplicación reduce el impacto de una decisión unilateral sobre la fijación arancelaria. Por último, las conclusiones dan evidencia de que si bien pareciera ser que el margen de maniobra es significativo, solo puede aplicarse al 23% de las importaciones salvadoreñas. El 77% restante está limitado por acuerdos de libre comercio bilaterales. Finalmente, un aumento de las barreras al comercio tiene fuertes implicaciones económicas para el país y perjudiciales para los consumidores locales; así como para los productores siempre que los productos importados sean materias primas o maquinaria.

Palabras clave: arancel, margen de maniobra, NMF.

Tabla de contenido

Resumen	2
A 20 años de la adhesión a la OMC, ¿tiene El Salvador margen de maniobra en la fijación de sus aranceles a la importación?	4
Delimitación del universo	4
Análisis de datos	6
Conclusiones y perspectivas arancelarias.....	11
Referencias	12
Anexos	13
Anexo 1. Método de estimación aplicado.....	13

Índice de gráficos

Gráfico 1 <i>Importaciones de 2015 por tratado comercial como porcentaje del total</i>	6
Gráfico 2 <i>Líneas arancelarias según arancel NMF</i>	7
Gráfico 3 <i>Proporción de líneas arancelarias según su margen de maniobra</i>	8
Gráfico 4 <i>Recaudación potencial de aranceles NMF</i>	9
Gráfico 5. <i>Recaudación fiscal proveniente de TLC y Resto del mundo</i>	10
Gráfico 6. <i>Tendencia de crecimiento de importaciones (en volumen y dinero) e ingresos fiscales de importaciones</i>	10

Índice de tablas

Tabla 1 <i>Ranking de importaciones por país de procedencia para 2015</i>	5
Tabla 2 <i>Margen de maniobra según productos más importados del Resto del Mundo en 2015</i>	9

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 <i>Método utilizado para realizar coincidencia entre códigos arancelarios</i>	13
---	----

Análisis sobre la fijación de aranceles a la importación

Un arancel es una barrera al comercio impuesta. Los gobiernos suelen usarlo como herramienta para distribuir riqueza o proteger una industria. Además, tiene el fin de generar recaudación a la vez que desincentiva la demanda del producto importado (Krugman&Obstfeld, 2006). Como resultado, ganan los productores locales, pierden los consumidores y el gobierno tiene luz verde para recaudar.

En 1992, para dinamizar el comercio externo, El Salvador decidió firmar a favor de incorporarse a la naciente Organización Mundial del Comercio (OMC), que consistía en una reestructuración del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), establecido desde los años 40 tras el fin de la Segunda Guerra Mundial (OMC, 2014). Tras su entrada en vigor en 1995, El Salvador se enfrentó a una serie de apuestas a la liberalización progresiva y la creación de un comercio más libre, reduciendo barreras arancelarias, impuestos y cuotas.

A 20 años de la adhesión a la OMC, ¿tiene El Salvador margen de maniobra en la fijación de sus aranceles a la importación?

Para responder a esta pregunta se analizarán los aranceles consolidados y los aranceles aplicados de El Salvador, los cuales se consultan en la base de Aranceles Consolidados publicada por la OMC y en el Sistema Arancelario Centroamericano SAC 2016 (MINEC).

Con su adhesión a la OMC en 1995, El Salvador adoptó diversos compromisos, entre los cuales se encuentra el establecimiento de un límite máximo de los aranceles que podría aplicar a los demás miembros (conocidos como aranceles consolidados). Asimismo, adoptó el principio de Nación Más Favorecida (NMF), el cual prohíbe llevar a cabo discriminaciones (favorables o desfavorables) hacia ciertos socios comerciales (OMC, 2014). Sin embargo, existe una excepción a este principio de NMF, la cual permite la reducción de aranceles a miembros con los cuales se negocian Tratados de Libre Comercio (TLC).

Delimitación del universo

En base a información del Banco Central de Reserva (BCR), El Salvador en 2015 realizó importaciones desde 150 países. Su principal socio comercial fue Estados Unidos, con el 40% de las importaciones totales, seguido por Guatemala con el 9.57%, acumulando entre ambos la mitad de las importaciones de El Salvador (Tabla 1).

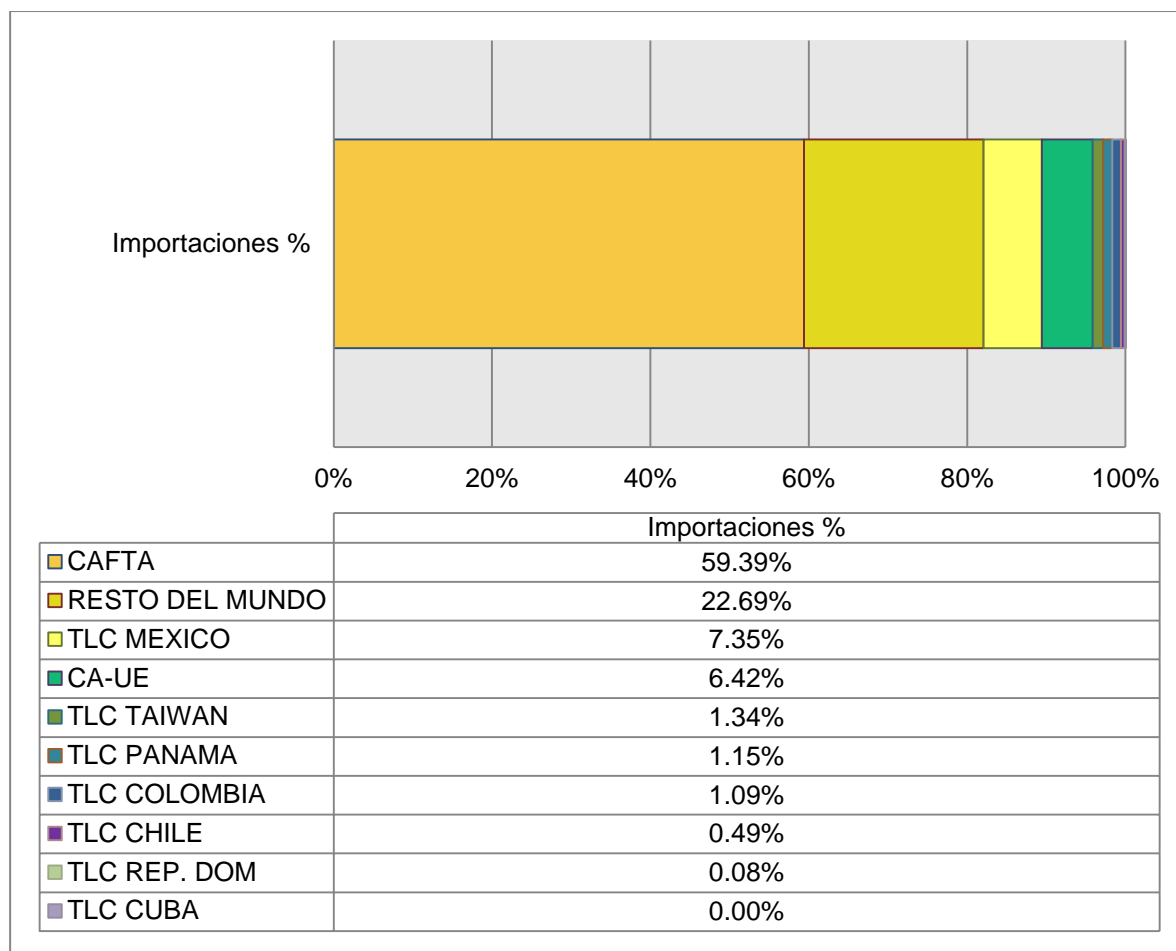
Tabla 1 Ranking de importaciones por país de procedencia para 2015

Ranking	Etiquetas de fila	Importaciones*	% del total	% acumulado
1	ESTADOS UNIDOS (U.S.A.)	\$ 4,098.53	39.35%	39.35%
2	GUATEMALA	\$ 996.91	9.57%	48.92%
3	REPUBLICA POPULAR DE CHINA	\$ 845.07	8.11%	57.04%
4	MEXICO	\$ 765.47	7.35%	64.39%
5	HONDURAS	\$ 589.33	5.66%	70.04%
6	COSTA RICA	\$ 258.15	2.48%	72.52%
7	NICARAGUA	\$ 243.30	2.34%	74.86%
8	ALEMANIA	\$ 175.51	1.69%	76.54%
9	BRASIL	\$ 170.44	1.64%	78.18%
10	COREA DEL SUR	\$ 163.65	1.57%	79.75%
11	JAPON	\$ 155.12	1.49%	81.24%
12	TAIWAN	\$ 140.00	1.34%	82.58%
13	ESPANA	\$ 131.84	1.27%	83.85%
14	VENEZUELA	\$ 122.92	1.18%	85.03%
15	PANAMA	\$ 119.61	1.15%	86.18%
	RESTO DEL MUNDO	\$ 1,439.53	13.82%	100.00%
	TOTAL para 150 países	\$ 10,415.40		100.00%

* Expresado en millones de dólares USD

Nota: Datos calculados a partir de la Base de Datos del BCR

Ampliando el análisis y agrupando las importaciones provenientes de los países Centroamericanos (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Honduras) y Estados Unidos, El Salvador acumula el 59.39% de las importaciones totales (Gráfico 1). Este grupo de países cuenta con tratados de libre comercio preferenciales con El Salvador (Tratado General de Integración Económica Centroamericana y CAFTA-DR), en base a los cuales la mayoría de los productos con arancel de 0% o se encuentran en proceso de desgravación progresiva (FUSADES, 2010), dejando a El Salvador en la situación de no poder incrementar unilateralmente sus aranceles efectivos. La misma situación ocurre en el comercio con la Unión Europea (6.42% de las importaciones totales) con quienes, pese a que actualmente existen aranceles que rondan entre el 5% y el 40%, se ha acordado la desgravación completa de la mayoría de productos para el 2023 y otros en un plazo más largo (CA-UE, 2012). Es por ello, que el análisis deba enfocarse en los socios comerciales a los que El Salvador sí pueda aplicar aranceles de forma unilateral y dentro del marco de lo permitido por OMC.

Gráfico 1 Importaciones de 2015 por tratado comercial como porcentaje del total

Nota: Datos calculados a partir de la Base de Datos del BCR

En conjunto, el grupo de países con los cuales se tiene un Tratado de Libre Comercio representa el 77% de las importaciones. Esto deja a El Salvador, con la capacidad de aumentar sus aranceles NMF sobre solo el 23% de sus importaciones, según el compromiso de no exceder los “techos” pactados (aranceles consolidados).

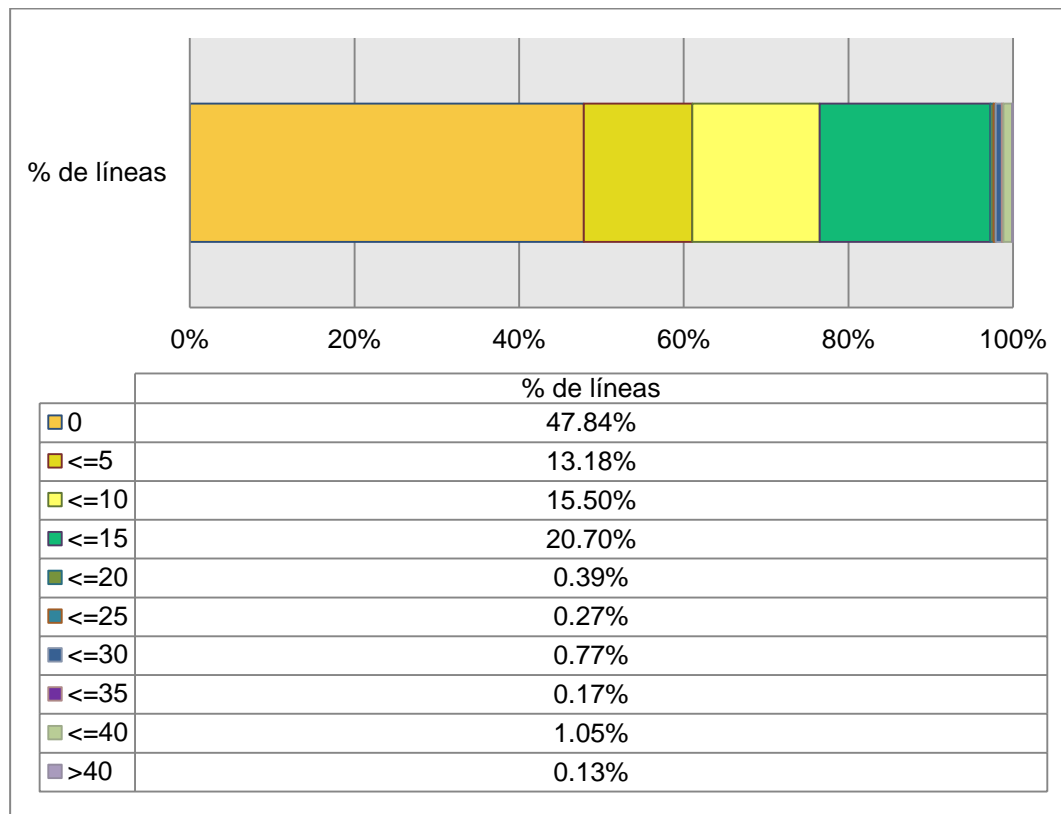
Análisis de datos

Para llevar a cabo el análisis, se agruparon las importaciones provenientes de países con los que El Salvador no mantiene un TLC bajo el nombre Resto del Mundo. Dado que este engloba a los terceros países, los aranceles aplicados son los de NMF. Este análisis requirió la elaboración de supuestos y vencer una serie de limitantes relacionadas con las diferentes nomenclaturas de los códigos arancelarios. La ampliación de la metodología aplicada se detalla en el Anexo 1.

El Salvador cuenta actualmente con 6980 líneas arancelarias a 8 dígitos. Como el director de Política Comercial de El Salvador, René Salazar comentó, el mecanismo utilizado para la negociación arancelaria NMF buscó obedecer a una fijación del 0% para productos que no se producen localmente, así como para materias primas que permitieran a El Salvador ser más competitivo, ello se refleja en casi el 48% de las líneas arancelarias vigentes a 2016 (Gráfico 2). La fijación de 5%

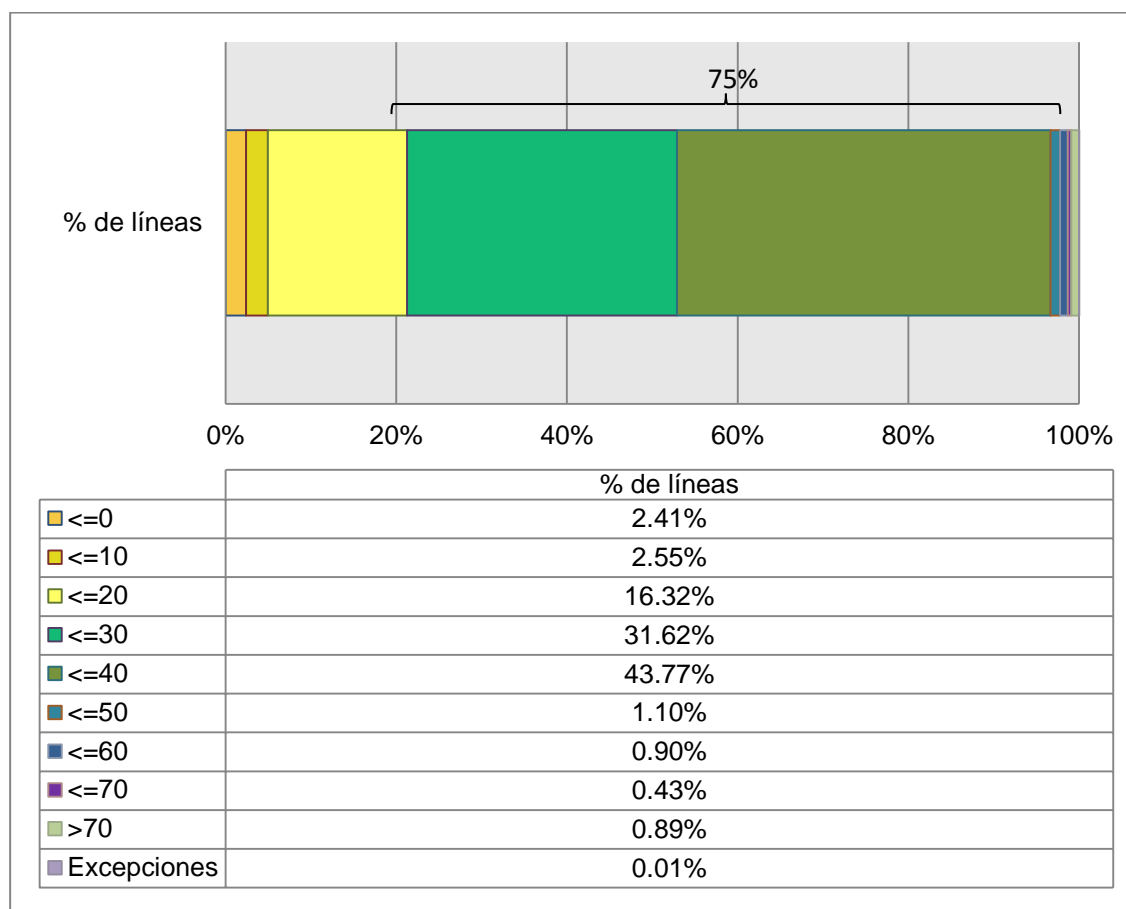
se coloca principalmente a maquinarias y 10% a otros insumos intermedios, de manera que los porcentajes más elevados se imponen a productos vulnerables. Las líneas con arancel debajo del 15% suman el 97% en su totalidad. Ello refleja los bajos niveles arancelarios que El Salvador aplica en la mayoría de sus productos.

Gráfico 2 Líneas arancelarias según arancel NMF



Nota: Datos estimados a partir de la Base de Datos del SAC y OMC

Como pieza central, se calcula el margen de maniobra de El Salvador para aumentar sus aranceles, es decir, las diferencias existentes entre los aranceles consolidados y los aplicados. Al respecto puede decirse que El Salvador tiene margen de maniobra para aumentar sus aranceles entre 20 y 40 puntos porcentuales para el 75% de sus líneas arancelarias, ello implica que puede aumentarlos en ese rango promedio sin incumplir con los compromisos adquiridos en su adhesión a la OMC (Gráfico 3).

Gráfico 3 Proporción de líneas arancelarias según su margen de maniobra

Nota: Datos calculados a partir de la Base de Datos del SAC y OMC

A pesar de esto, el impacto de un aumento sobre un arancel es mínimo si las importaciones de ese bien son escasas o si provienen de países con los cuales se tienen Tratados de Libre Comercio. Por ello que, un punto crucial, es calcular el monto de importaciones del Resto del Mundo, entendida esta categoría, como todos los productos provenientes de países a los que El Salvador aplica solamente los beneficios de NMF.

Como se expresó previamente, El Salvador solo puede ejecutar maniobras en el 23% de sus importaciones totales, las cuales ascendieron a \$2,363 millones durante el 2015. En la Tabla 2 puede observarse un ranking de los 15 productos con mayor monto importado en 2015, expresado a nivel de línea arancelaria (8 dígitos). En conjunto, ellos reflejan el 30% de las importaciones totales en la categoría. El líder, con el 5.6% es el Diésel. Dicho producto, cuenta con un margen de maniobra del 40%, NMF aplicado de 0% y pertenece al mismo capítulo que los productos ubicados en el tercer y cuarto lugar.

El segundo producto es interesante, los teléfonos celulares cuentan con el 3.19% de las importaciones y un nulo margen de maniobra pues el arancel aplicado es 0%, al igual que el consolidado. En general, la mayoría de los productos del ranking pertenecen a las categorías media y alta, como se observa en la quinta columna de la Tabla 2, es decir que se mantienen entre el rango de 10% a 40% de margen de maniobra, confirmando la tendencia, antes mencionada.

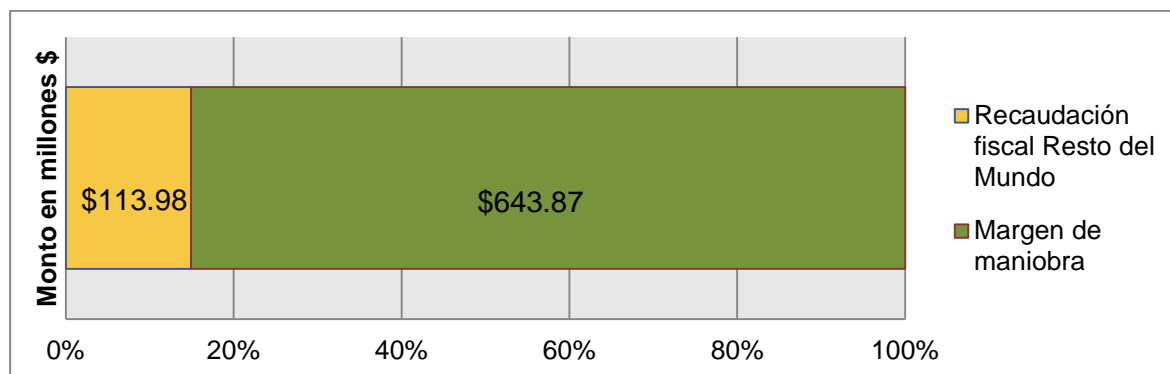
Tabla 2 Margen de maniobra según productos más importados del Resto del Mundo en 2015

Ranking	Código	Descripción	Arancel Consol.	NMF	Margen de maniobra	Categoría	Resto del mundo*	Porcentaje del total
1	27101921	Diesel oil (Gas oil)	40	0	40	Alta	\$ 132.43	5.60%
2	85171200	Teléfonos móviles (celulares) y de otras redes inalámbricas	0	0	0	Nula	\$ 75.49	3.19%
3	27101922	Fuel oil No. 6 (Bunker C)	40	0	40	Alta	\$ 63.10	2.67%
4	27101230	Las demás gasolinas	40	0	40	Alta	\$ 59.60	2.52%
5	87042151	Automóviles para transporte de mercancías. >= a 2.5 t.	20	5	15	Media	\$ 58.40	2.47%
6	30049091	Medicamentos para uso humano	20	5	15	Media	\$ 45.59	1.93%
7	72259900	Productos laminados planos de los demás aceros aleados	20	0	20	Media	\$ 41.58	1.76%
8	72083900	Productos laminados planos de espesor inf a 3mm	20	0	20	Media	\$ 37.33	1.58%
9	39076000	Poli(tereftalato de etileno) (PET)	40	0	40	Alta	\$ 36.14	1.53%
10	87112090	Motocicletas y velocipedos con motor de embolo -otros-	40	5	35	Alta	\$ 27.50	1.16%
11	87021070	Vehiculos de transporte >= 15 personas <= a 45	20	1	19	Media	\$ 26.13	1.11%
12	60062200	Teñidos - Tejidos de punto	40	10	30	Media	\$ 25.56	1.08%
13	31022100	Sulfato de amonio - abonos minerales o químicos-	20	0	20	Media	\$ 24.79	1.05%
14	72104910	Productos laminados planos de espesor >= 016mm y <2mm	30	0	30	Media	\$ 23.35	0.99%
15	64029990	Otros calzados con suela y parte superior de caucho	80	15	65	Muy Alta	\$ 21.21	0.90%
TOTAL							\$ 1,664.90	70.45%
							\$ 2,363.10	100.00%

* En Millones de dólares

Nota: Datos calculados a partir de la Base de Datos de OMC, SAC y BCR

Además, se decidió medir el potencial que un aumento de aranceles, hasta su valor máximo, puede generar en la recaudación fiscal meramente en concepto de importaciones (es decir, no incluyendo la recaudación vía IVA). Las importaciones de referencia son las que datan a 2015. El resultado es que éstas podrían ser un monto de \$764 millones en recaudación, frente al cobro actual aproximado de \$113.98, que representa el 15%, haciendo el supuesto generoso de que las cantidades no disminuirían (Gráfico 4). Claro que se trata de un supuesto bastante simplificador.

Gráfico 4 Recaudación potencial de aranceles NMF

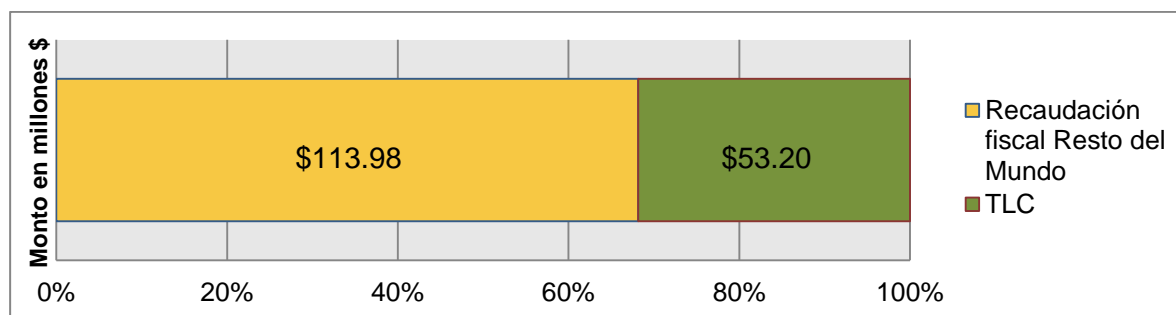
Nota: Calculado en base a los datos de OMC, SAC y BCR

Aumentar una barrera al comercio de este tipo, tiene un efecto en la demanda del bien y representa una contracción en el bienestar de los consumidores (Krugman&Obstfeld, 2006). Por lo que, contrario al aumento de importaciones que se observa en el comercio con países bajo TLC, si El Salvador decidiera incrementar los aranceles NMF, el comercio de los demás países (resto del mundo) se vería reducido.

Continuando con el tema fiscal, en términos generales, El Salvador cuenta actualmente con una recaudación proveniente de países con los que mantiene un TLC de \$53.2 millones, es decir que representan solamente el 32% de las recaudaciones totales, el 68% restante pertenece a los \$114 millones de NMF. El

cálculo de aranceles TLC excluye los ingresos de los productos con cuotas a la importación negociados en CAFTA.

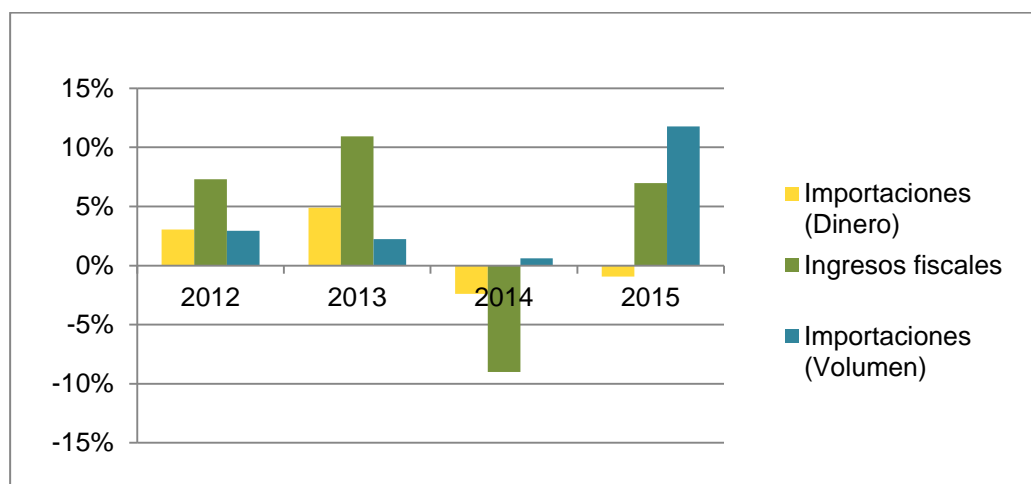
Gráfico 5. Recaudación fiscal proveniente de TLC y Resto del mundo



Nota: Calculado en base a los datos obtenidos de OMC, SAC y BCR

Finalmente, se realizó un análisis de crecimiento de importaciones (en volumen y en dinero) y el crecimiento de los ingresos fiscales provenientes primordialmente de los aranceles. Como puede apreciarse en la gráfica, las tres variables persiguen la misma tendencia, aunque en magnitudes diferentes. Cabe resaltar que para 2015 se observa una contracción monetaria de las importaciones y un leve aumento de los ingresos provenientes de aranceles. La respuesta al primer fenómeno puede encontrarse en las disminuciones de los precios del petróleo (BCR, enero 2016); y, en vista de que ellos no tienen margen de maniobra, la recaudación en concepto de aranceles debería mantenerse.

Gráfico 6. Tendencia de crecimiento de importaciones (en volumen y dinero) e ingresos fiscales de importaciones



Nota: Datos obtenidos a partir de OMC, SAC y BCR

Conclusiones y perspectivas arancelarias

En conclusión, El Salvador cuenta con un margen de maniobra estrecho en su política comercial referida al aumento de aranceles. Si bien las diferencias entre el arancel NMF aplicado y el consolidado otorgado por OMC son significativas a primera vista, esto solo generaría un efecto real en la quinta parte de las importaciones totales.

En la porción restante, El Salvador tiene un papel limitado para establecer aranceles unilateralmente, debido no a los niveles de aranceles consolidados y márgenes de maniobra, sino al compromiso bilateral con otros países de llevar la mayoría de sus aranceles a 0% a través de TLC. Además, el 40% de sus importaciones provienen de un solo país, lo que conlleva riesgo y lo vuelve vulnerable frente al comportamiento económico norteamericano.

Adicionalmente, el margen de maniobra también está limitado por las implicaciones que conlleva el fortalecimiento de una barrera al comercio. Si bien la medida favorecería a los productores locales y al gobierno, dañaría significativamente a los consumidores finales quienes tendrían que asumir precios más caros o migrar hacia productos sustitutos. Es claro que para decidir un aumento en los aranceles debería analizarse la elasticidad precio de la demanda, de manera tal que este sea el adecuado y no se aplique a productos que no pueden ofrecerse localmente. Por supuesto, que lo anterior aplica en el caso de bienes finales. Debe tenerse en cuenta además, las importaciones de materias primas o maquinaria, que lejos de perjudicar (por el lado de la recaudación), sus bajas barreras comerciales beneficiarían la producción nacional.

Mientras tanto, las perspectivas futuras prometen una desgravación arancelaria centroamericana de la mayoría de productos con la Unión Europea para los próximos 10 años (CA-UE, 2012) y con Estados Unidos para 2026, a través del CAFTA-DR (FUSADES, 2010). Los tratados con Chile, Colombia, Taiwán, Panamá, Cuba, México y República Dominicana mantienen su curso de desgravación. Además se espera que próximamente Corea del Sur, el décimo socio comercial más importante para El Salvador, firme un TLC con Centroamérica (Presidencia de la República).

Como Larry Summers afirmaba, la apertura comercial era una condición necesaria para el crecimiento de los países, y aunque esas reformas se hayan puesto en tela de juicio, son una herramienta para construir una economía sólida (Hausmann, 2003). Por ello que, para evitar una política comercial distorsionadora, la apuesta sobre el desarrollo tecnológico, la acumulación de capital y cambios en la mano de obra, sean variables que podrían generar un impacto más significativo sobre las relaciones comerciales que una reforma a los aranceles. (OMC, 2015)

Referencias

- BCR. (2015). *Informe de la situación Económica 2015-03*. San Salvador, El Salvador: Banco Central de Reserva.
- BCR. (s.f.). *Base de Datos de Balanza Comercial*. Recuperado el 2016, de <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite>
- BCR. (enero 2016). *Informe de comercio Exterior de El Salvador*. Departamento del Sector Externo.
- CA-UE. (2012). *Acuerdo de Asociación Centroamérica- Unión Europea*. Tegucigalpa, Honduras.
- FUSADES. (2010). *Comercio El Salvador- Estados Unidos luego del CAFTA: evaluación de impacto arancelario*. El Salvador, Centroamérica: Departamento de Estudios Económicos y Sociales.
- Hausmann, R. (2003). *In search of The Road Ahead: Identifying a Development Strategy for El Salvador*.
- Krugman&Obstfeld. (2006). *Economía Internacional*. Madrid: Pearson Educación.
- MINEC. (s.f.). *Sistema Arancelario Centroamericano SAC*. Recuperado el 2016, de <https://consultas.minec.gob.sv>
- Presidencia de la República de El Salvador (2016). Continúan las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República de Corea. Recuperado de: <http://presidencia.gob.sv>*
- OMA. (s.f.). *Organización Mundial de Aduanas*. Obtenido de Tablas de correlación 2002-2007 y 2012-2007: <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature>
- OMC. (2014). *Entender la OMC*. Ginebra, Suiza: División de información y relaciones exteriores.
- OMC. (2015). *Informe sobre el comercio mundial 2015*. Ginebra, Suiza: Publicaciones de OMC.
- OMC. (s.f.). *Base de datos Arancelaria*. Recuperado el 2016, de Aranceles Consolidados: <http://tariffdata.wto.org/>

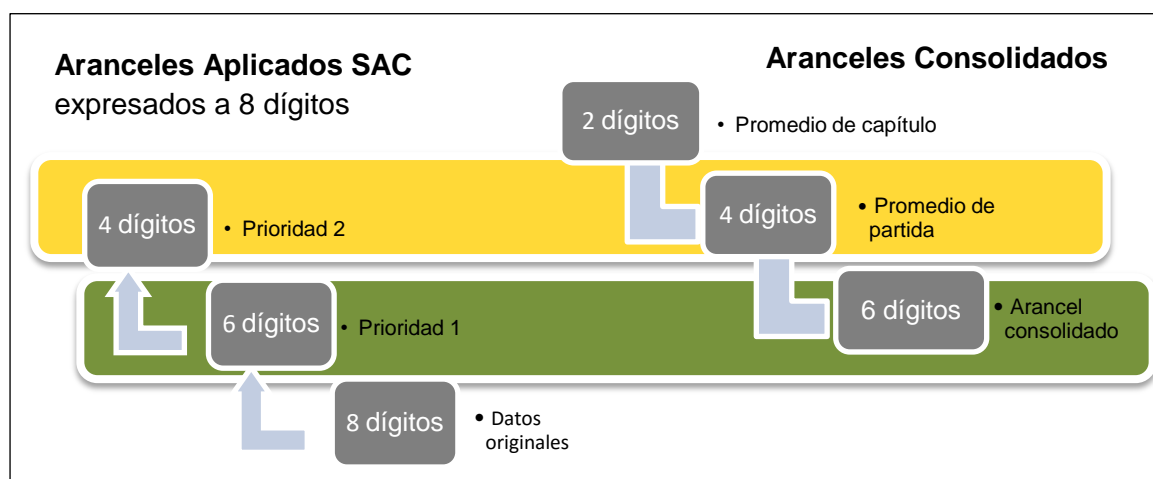
Anexos

Anexo 1. Método de estimación aplicado Armonización de datos

Para llevar a cabo el análisis de margen de maniobra salvadoreño en la fijación de aranceles, se partió de la base de datos de Aranceles Consolidados y Aplicados de OMC, con 5222 productos a 6 dígitos, 1216 a 4 dígitos y 96 a 2 dígitos; para un total de 6534 líneas de aranceles consolidados. Se buscó su coincidencia con los códigos arancelarios del Programa de desgravación SAC 2016, expresados en código de 8 dígitos. Para homogenizar los datos éstos últimos fueron convertidos a 6 dígitos, y se le asignó el valor del arancel consolidado obtenido de la base de datos de la OMC.

Debido a que existían 10687 líneas arancelarias y con productos para que los que no había un valor de arancel definido a 6 dígitos, pero sí a 4, se asumió que el promedio por partida, era el aplicado a productos no detallados, pero pertenecientes a la misma. El procesamiento de datos se detalla en la imagen, los datos del SAC fueron llevados hasta 4 dígitos para obtener coincidencias.

Ilustración 1 Método utilizado para realizar coincidencia entre códigos arancelarios



En el caso de la relación entre el SAC y los Aranceles Consolidados, existieron 61 casos excepcionales. La divergencia se dio puesto que algunos de los productos cambiaron de código arancelario o pasaron a ser parte de otro grupo. Por ello, tomando de referencia las Tablas de Correlación en versión 2007 – 2002 y 2012-2007 (OMA), se trató de homogenizar la información. Algunos de los nuevos códigos incluían parcialmente otros más antiguos, para calcular el valor consolidado se asumió que todos participaban por igual dentro de las sub partidas y se realizó un promedio simple. En el caso en el que el nuevo código 2012 estuviera compuesto por muchas sub partidas 2002 (algunas en forma total y otras parcial) se tomó una muestra y se realizó el cálculo del arancel consolidado a partir de ello.

Posteriormente se procedió a la incorporación de los datos provenientes de importaciones tomados de la base de datos del BCR. Con una coincidencia del 99% entre partidas arancelarias, fueron solo 4 productos los que reflejan importaciones, pero no fueron identificados en la base de datos de Aranceles Aplicados. Éstos

fueron frijoles comunes rojos, menaje de casa y equipaje (vigentes desde 2010) y adhesivo termoplástico (desde 2013).

Estimación del margen de maniobra

Dadas las coincidencias calculadas con la metodología anterior, se procedió al cálculo de la diferencia entre los aranceles consolidados y los de Nación Más Favorecida NMF. El porcentaje resultante es la cantidad en la que El Salvador podría aumentar sus aranceles, sin incumplir con las normativas de OMC.

Limitantes

Este estudio refleja aproximaciones del margen de maniobra salvadoreño. Para su desarrollo se enfrentaron limitantes como las diferencias en nomenclatura del sistema armonizado, puesto que las bases utilizadas contaban con diferentes nomenclaturas y a diferente nivel de detalle de productos: Arancel consolidado: HS 2002 a nivel de 6 dígitos, y Aranceles Aplicados: HS 2012 a nivel de 8 dígitos.