

## ALALC: Perspectivas de la integración

# 3

## El arancel externo común

LIC. GUSTAVO PETRICCIOLI

Como es de todos conocido, los Presidentes de los Estados Americanos, en la Declaración de Punta del Este, dispusieron la aceleración del proceso de integración, en tal forma, que para 1985 ya estuviera sustancialmente en funcionamiento el mercado común latinoamericano.

La celebración de este Seminario ofrece una oportunidad inmejorable para intercambiar opiniones respecto a las perspectivas que presenta el proceso de integración. Del diálogo entre funcionarios gubernamentales y los de la iniciativa privada, indudablemente se derivarán conclusiones que coadyuvarán a normar la actitud de los diversos representantes mexicanos asistentes a las reuniones en donde se examine el camino que debe seguir el proceso integracionista, como es el caso de la IV Asamblea Ordinaria de AILA que se celebrará en marzo del próximo año en esta ciudad.

La Declaración de Punta del Este, establece que la aceleración del proceso de conversión de la ALALC en un mercado común, debe basarse, entre otros aspectos, en la aplicación de un régimen de armonización tarifaria que contemple niveles

que promuevan la eficiencia y la productividad, así como expansión del comercio.

Esta decisión contempla un concepto que se ha ido amando paulatinamente en la ALALC, en el sentido de que la formación del gran mercado regional exige el establecimiento de condiciones adecuadas de competencia en el interior de la región, lo cual no es posible alcanzar en tanto existan desigualdades en los tratamientos aplicados a terceros países.

Por estas razones y con el objeto de ofrecer un panorama claro de las realizaciones que la ALALC está efectuando en materia de armonización tarifaria, me permitiré, en una primera etapa, puntualizar algunos aspectos fundamentales que han apoyado la decisión de establecer un arancel externo común procediendo, posteriormente, a analizar la forma en que la Asociación está encarando el proceso de armonización.

### LA RAZÓN DE UN ARANCEL EXTERNO

Es comúnmente aceptada la existencia de tres tipos de agrupaciones integracionistas autónomas, esto es, zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común. Aun cuando en la práctica dicha clasificación obedece a principios simplistas, generalmente no reflejan la gran variedad de características

NOTA: Texto de la conferencia sustentada por el Director General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda, en el II Seminario sobre Desarrollo Industrial. Se han suprimido algunos párrafos de carácter circunstancial. (Los subtítulos son de la Redacción.)

maticas que puede revestir una asociación multinacional abo-  
da a la tarea integracionista, indudablemente constituye una  
clasificación útil que permite distinguir el grado de integración  
que se pretende alcanzar.

A la formación de los dos primeros sistemas, contribuyó,  
además de los antecedentes históricos, la consagración de los  
sistemas efectuada por el Acuerdo General sobre Aranceles  
Aduaneros y Comercio. La tercera agrupación surgió como  
consecuencia de la formación de la Comunidad Económica  
Europea.

La clasificación anterior se fundamenta en un concepto que  
necesariamente común a todo proceso integracionista, esto  
es, la creación de un gran mercado ampliado constituido por la  
unión de los mercados individuales de cada uno de los países  
miembros.

En efecto, tanto la zona de libre comercio, la unión adua-  
nada o el mercado común, presuponen la formación de un gran  
mercado dentro del cual las mercancías circulen libremente,  
dependiendo el grado y profundidad del proceso, de la medida  
en que se perfeccione el funcionamiento de este mercado.

Así, la zona de libre comercio se caracteriza por el acuerdo  
mediante el cual los países se comprometen a eliminar los gra-  
vámenes y restricciones que impiden la expansión del comer-  
cio; pero conservando cada uno de ellos absoluta libertad en  
relación a la política comercial que seguirán con relación a ter-  
ceros países.

Cuando además de la eliminación de restricciones, existe  
un compromiso entre los miembros de un acuerdo regional para  
establecer un tratamiento impositivo similar a las importaciones  
de terceros países, el proceso se convierte en unión aduanera.

Un concepto más amplio de integración económica es el  
mercado común, en el cual además del establecimiento del aran-  
cel externo común, se unifican los instrumentos económicos y  
jurídicos así como los políticos que los orienten, en el cual no  
sólo existe una libre circulación de mercancías sino de mano  
de obra y de capitales.

De lo anterior se desprende que la integración económica  
constituye un complejo institucional que gira alrededor de la  
creación de un área de comercio, cuyo grado de perfecciona-  
miento determinará la profundidad del proceso integracionista.

Para avanzar en el perfeccionamiento de este mercado am-  
pliado, indudablemente es necesario proceder, por un lado, al  
desmantelamiento interno de todos los gravámenes, restriccio-  
nes y obstáculos existentes al comercio recíproco y por otro a  
la unificación de los aranceles vigentes a terceros.

Es evidente que el establecimiento de un arancel externo  
común es un mecanismo complementario a la desgravación in-  
terna tendiente a propiciar el incremento de las corrientes co-  
merciales intrarregionales.

Si el proceso integracionista se limita a la eliminación de  
restricciones y a la reducción de gravámenes entre los países  
asociados dejando intacta su movilidad arancelaria frente a  
terceras áreas, se corre el riesgo de que los tratamientos exter-

nos sean reducidos a los mismos niveles que los acordados para  
los países miembros, anulando en consecuencia las ventajas  
otorgadas e impidiendo el crecimiento del comercio intrarre-  
gional.

Por otro lado, la tarifa externa común es necesaria para  
alcanzar una mayor especialización dentro del área, con todas  
las ventajas derivadas de las economías internas, externas e  
interindustriales a corto y largo plazo.

Estas ventajas parecen muy difíciles de alcanzar sin la exis-  
tencia de la tarifa común en virtud de que si algunos de los  
países de la agrupación regional disminuyen o eliminan las tra-  
bas al comercio entre sí y no igualan sus respectivas tarifas  
con respecto a los países intrarregionales, el comercio con ter-  
ceros tenderá a canalizarse por conducto del país con tarifas  
más bajas; independientemente de que la inversión se efectua-  
ría en mayor proporción en estos mismos países por constituir  
un conducto más favorable para las industrias establecidas fue-  
ra de la Asociación. Esta circunstancia desvirtuaría el princi-  
pio de las ventajas comparativas que constituye uno de los con-  
ceptos fundamentales de cualquier proceso de integración.

#### ARMONIZACIÓN TARIFARIA EN LA ALALC

Si bien las circunstancias anteriores no eran desconocidas al  
momento de firmar el Tratado de Montevideo, las condiciones  
existentes, la incertidumbre respecto a la mecánica de las dis-  
posiciones del Tratado y la reticencia de algunos países para  
contraer compromisos más estrictos, motivaron que en su texto  
sólo se incluyera una referencia general al respecto. Es así  
como el artículo 15 del propio Tratado dispuso, que las partes  
contratantes, para asignar condiciones equitativas de compe-  
tencia y facilitar la creciente integración y complementación  
de sus economías, especialmente en el campo de la producción  
industrial, procurarían, en la medida de lo posible, armonizar  
sus regímenes de importación y de exportación.

Además, el artículo 54 del mismo Tratado estableció que  
las partes contratantes, empeñarían sus máximos esfuerzos en  
orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favora-  
bles para el establecimiento de un mercado común latinoame-  
ricano.

Por otro lado la Asociación Latinoamericana de Libre Co-  
mercio, estableció compromisos firmes en el campo comercial,  
existiendo la obligación de desgravar lo esencial del intercam-  
bio recíproco mediante el cumplimiento de porcentajes especí-  
ficos que inevitablemente conducirían a la meta trazada.

El funcionamiento del Tratado en sus primeros años de vi-  
gencia dio como resultado, sin embargo, la presentación de una  
serie de inconvenientes a la adecuada marcha de la Asociación.  
Así, las corrientes de comercio favorecieron sistemáticamente  
a algunos países como es el caso de México, Argentina y Perú,  
en tanto que se presentaron déficit permanentes para otro gru-  
po de países como Chile, Uruguay y Colombia.

Ello dio lugar a la búsqueda de fórmulas que permitieran  
una mayor y más adecuada distribución del comercio, para lo

cual se intentó la adopción de mecanismos que permitieran mayor equilibrio en las condiciones de competencia.

Uno de los pasos más importantes que se dieron en este sentido es el referente a la armonización de los tratamientos aplicados por las partes contratantes a las importaciones procedentes de terceros países. Los compromisos para alcanzar dicha armonización fueron adoptados en forma paulatina, conforme fue posible realizar los estudios respectivos. Es así, que el primer pronunciamiento sobre el problema, se presentó en la Reunión de Política Comercial y Bancos Centrales celebrada en Bogotá en 1963, en donde se recomendó al Comité Ejecutivo Permanente la realización de estudios encaminados a examinar las posibilidades de armonización de los sistemas tarifarios y de los gravámenes aplicados a las importaciones procedentes de fuera de la zona, teniendo particularmente en cuenta la conveniencia de que se adoptaran gravámenes homogéneos en los aranceles nacionales.

Es, sin embargo, mediante la Resolución 75 (III) cuando en realidad se adopta el compromiso concreto para proceder a armonizar los aranceles de las partes contratantes. En el artículo de esta Resolución se acuerda, de conformidad con los artículos 15 y 54 del Tratado, iniciar los trabajos encaminados a la elaboración de un programa de coordinación de las políticas económicas y de armonización de los instrumentos de comercio exterior. Asimismo, esta Resolución dispone que la primera fase del programa tendrá en vista la armonización de las políticas comerciales, comenzando por el análisis de los instrumentos aduaneros de las partes contratantes. Entre los estudios que se ordenan llevar a cabo se encuentra el relativo a la realización de otros trabajos que se estimen necesarios para estudiar la posibilidad de establecer una tarifa externa común.

El compromiso para el establecimiento del arancel externo, se esboza posteriormente en forma más clara en la Resolución 100 (IV), donde se declara que el programa de armonización puesto en marcha por la Resolución 75 (III) debe de orientarse hacia la creación de condiciones favorables para el establecimiento de un mercado común latinoamericano, para cuyo efecto deberá procederse a la realización de los siguientes trabajos:

- 1) El programa de armonización de los instrumentos reguladores del comercio exterior estará estrechamente vinculado a la progresiva eliminación de las barreras al comercio intrazonal, no sólo en lo que se refiere a la correlación que debe existir entre el ritmo de ambos procesos sino también en cuanto a la creación de condiciones equitativas de competencia que faciliten el cumplimiento del programa de liberación y
- 2) En los trabajos encaminados a lograr la mayor equiparación posible de los tratamientos aplicados a las importaciones procedentes de terceros países y esencialmente para elaborar un arancel externo común, se tendrá en cuenta la posibilidad y conveniencia de proceder a una armonización gradual por sectores de producción o grupos de productos, dando prioridad a los que sean de mayor importancia para el desarrollo económico de la región.

En las disposiciones anteriores, sin embargo, no existió un compromiso formal y concreto para la adopción del arancel

externo común, sino únicamente las directrices para la elaboración de una serie de estudios tendientes a ese fin.

Al adoptarse el calendario para el cumplimiento de las tareas y la realización de los estudios correspondientes al programa de acción previsto por la Resolución 100 (IV), se adquiere finalmente el compromiso específico para el establecimiento del arancel externo común al disponer que la elaboración de su proyecto será realizado paulatinamente en tal forma, que estar terminado para 1970.

Finalmente y para iniciar los trabajos relativos a la elaboración de dicho proyecto de arancel externo común, se decidió la formación de un grupo de trabajo específico que estará constituido por expertos de las partes contratantes.

Es de señalar que todas las disposiciones y acuerdos adoptados en materia del arancel externo común, estuvieron sistemáticamente acompañadas de una serie de medidas encaminadas a armonizar los instrumentos de técnica aduanera que ayudan y hacen factible la operación del arancel.

En efecto, los niveles arancelarios no pueden ser aplicados uniformemente si en torno a los mismos no existen medidas comunes sobre las cuales basar su aplicación. Así, tenemos que es necesario contar con un sistema común de valoración, o de definiciones similares para las operaciones aduaneras si se desea que la armonización arancelaria sea aplicada uniformemente en los diversos países.

Por esa razón ha sido preocupación específica de la Asociación el estudio de las diversas medidas de técnica aduanera que conjuntamente con el arancel constituyen la operación de importación. Entre ellos pueden señalarse los siguientes: valoración aduanera, nomenclatura uniforme, definición de términos aduaneros básicos y armonización de regímenes de exención.

Este último tema ha sido uno de los aspectos que más se ha destacado por su importancia para la aplicación del arancel externo común puesto que al ser susceptibles de invalidar total o parcialmente los niveles arancelarios establecidos, constituye parte muy importante de la armonización tarifaria.

A ese respecto, los órganos competentes de la Asociación han determinado los objetivos que se perseguirán con la armonización de los regímenes de estímulos a la exportación y los cuales pueden ser resumidos en los siguientes puntos:

- a) Procurar el crecimiento equilibrado de los países de la zona, teniendo en cuenta la conveniencia de dar incentivos fiscales especiales a los países de menor desarrollo económico.
- b) Evitar la perturbación de las condiciones normales de competencia.
- c) Procurar la eliminación de los obstáculos que se oponen al libre comercio entre los países.

Los aspectos anteriores tienen una importancia fundamental para el establecimiento del arancel externo común, habien-

se dispuesto que su adopción sea efectuada en forma conjunta con el arancel.

Especial relevancia, sin embargo, tienen los trabajos relativos a la elaboración del proyecto de arancel externo común, los cuales han sido llevados a cabo, conforme ya se indicara, por un grupo permanente de expertos, especialmente constituido para ello.

Los trabajos efectuados por dicho grupo han puesto de relieve una serie de consideraciones que resulta interesante evaluar. Me permitiré dividir sus resultados en dos aspectos: por un lado las ventajas concretas que se derivarán de su aplicación y por otro las dificultades que presenta su adopción.

En cuanto al primer aspecto, puede decirse que el arancel externo común, permitirá a los países de la región, la instrumentación e implementación de una política comercial homogénea frente a terceros países, la cual se torna indispensable dentro del proceso de perfeccionamiento de la zona; además, impulsará el desarrollo económico del área, como consecuencia de la creación de una barrera proteccionista uniforme a las producciones de la misma, debido a que atenderá las posibilidades e intereses de la región en su conjunto.

Otra ventaja será la de lograr una localización más racional de las producciones zonales, ya que al eliminar las diferencias en los tratamientos arancelarios incidentes sobre los productos extrazonales, se crearán condiciones más equitativas de competencia, tendientes a mejorar la productividad zonal, permitiendo a los países miembros orientar sus propios recursos hacia aquellas actividades cuyas ventajas comparativas propenderán a reducir costos y precios para beneficio del consumidor latinoamericano.

Asimismo, facilitará las negociaciones arancelarias y consecuentemente el intercambio recíproco al simplificar el problema de la diversidad de nombres que existen para designar el mismo producto en las diferentes tarifas actuales y fijar sus niveles arancelarios correspondientes; así también mediante la reducción y uniformación del volumen cuantioso de fracciones arancelarias se logra la ventaja de fijar una base sólida para el establecimiento de un más sencillo régimen de desgravación programada.

Su establecimiento prácticamente solucionará el problema del origen de las mercaderías incluidas en el programa de liberación, al eliminar las actuales diferencias que se observan en los tratamientos externos aplicados por las partes contratantes, lo que permite el comercio triangular de los productos originarios de terceros países, en perjuicio de las producciones de la región.

Este mecanismo proporciona, además, bases apropiadas para la negociación de concesiones arancelarias con terceros países o con otras agrupaciones económicas.

#### ALCANCES DEL ARANCEL COMÚN

En referencia a las dificultades que podría acarrear la adopción del arancel externo común, entre otras, pueden señalarse:

1) Significará una limitación a la libertad de los países para manejar sus instrumentos de política comercial. las

cuales, generalmente, se ajustan a sus condiciones productivas. Esto es, ciertas decisiones de política comercial frente a terceros países no podrán adoptarse internamente sin la autorización de una autoridad comunitaria.

- 2) La modificación de los niveles de gravámenes posiblemente alterará la estructura de precios existentes en cada uno de los países de la Asociación. En países que con niveles arancelarios bajos, dichos precios podrían iniciar una tendencia alcista sólo en caso de que la tarifa externa se fijara a los niveles de los aranceles más proteccionistas de la zona, mientras que en aquellos países con niveles arancelarios altos, los precios tenderán a la baja provocándose problemas de reducción sobre la recaudación fiscal, disminución de divisas y problemas de financiamiento en balanza de pagos.
- 3) Las dificultades técnicas para establecer el nivel del arancel externo común podría conducir a fijarlo en un grado de protección inadecuado, con lo cual se limitará la flexibilidad para adquirir bienes procedentes de terceros países o cuando no existan condiciones adecuadas intrazonales de calidad, abastecimiento y precio, que es más grave conforme menor proporción represente el comercio intrazonal en relación con el comercio global del país.
- 4) La modificación de los niveles podría significar una reducción inmediata y sustancial de los ingresos fiscales obtenidos del comercio exterior, lo cual sería grave para aquellos países cuyos recursos gubernamentales provienen en importante proporción de los impuestos a la importación.
- 5) Podría proyectarse violentamente hacia el exterior la demanda diferida causada por la existencia de elevados niveles impositivos hacia terceros, agudizando en consecuencia los problemas de la balanza comercial generalmente existente en algunos de los países del área.
- 6) La adopción de los niveles comunes podría generar una competencia desventajosa para ciertos países con niveles proteccionistas muy considerables, ocasionándole perjuicios a la industria establecida en su territorio, en virtud de la diferencia del grado de desarrollo industrial alcanzado.
- 7) Las diferencias entre las estructuras de los aranceles de los diferentes países, tanto desde el punto de vista de la nomenclatura como en lo referente a la naturaleza de los mismos, será sumamente difícil de armonizar a corto plazo, en virtud de las diferentes bases para su cálculo, así como por las dificultades para cuantificar la incidencia arancelaria de los mecanismos complementarios de protección utilizados; por ejemplo: los permisos de importación.

El propio grupo determinó que el mecanismo por adoptarse, conforme a las directrices emanadas de los órganos de la Asociación, podrá ajustarse a los siguientes principios:

- 1) Promover la eficiencia y productividad de las actividades económicas de la zona así como la expansión del comercio intrazonal.
- 2) Poseer la flexibilidad adecuada para permitir la adquisición en países extrazonales de los bienes que requiere el desarrollo económico de la región.
- 3) La adopción de los niveles comunes debe ser paulatina y flexible para evitar cambios bruscos en la estructura de costos de las producciones nacionales.
- 4) Deben armonizarse los regímenes de subsidio y de exención, suspensión y devolución de gravámenes a la importación.
- 5) Se tomarán las medidas necesarias a fin de impedir que las tasas preferenciales de cambio afecten los niveles concertados.
- 6) El proceso de armonización necesariamente debe estar coordinado al programa de desgravación interna, puesto que aquel carecería de sentido si no existe una libre circulación de bienes dentro de la zona.

Con base en los conceptos anteriores se ha iniciado la definición de principios que determinarán la estructura y características de la tarifa externa común. Aun cuando la definición de esos conceptos no está totalmente terminada, resulta útil examinar algunas de las normas adoptadas por el grupo de trabajo sobre las cuales se basará el establecimiento de las tasas impositivas.

El establecimiento del arancel externo común se llevará a efecto en dos etapas: la primera que comprenderá el lapso entre 1970 y 1985 y la segunda que se efectuará después de este último año.

La primera etapa constituirá el período de transición y tendrá como finalidad igualar la productividad de las empresas de la zona, a cuyo efecto se tomará como referencia el nivel de la industria más eficiente. Para ese fin el gravamen arancelario que se determine representará la protección mínima que requiera la industria zonal más eficiente.

Para alcanzar los niveles arancelarios comunes se establecerá una banda convergente de gravámenes, de cuyos límites máximo y mínimo se iniciará, en 1970, la convergencia hacia el nivel común establecido. La experiencia determinará los casos en que los niveles comunes únicos serán alcanzados antes o después de 1985.

Esta banda se angostará paulatinamente y dentro de ella los países podrán mover libremente sus gravámenes, en forma tal, que se facilite la aproximación de los aranceles nacionales al nivel común hacia 1985.

Para el caso de otras restricciones utilizadas por las partes contratantes se establecerá un procedimiento de eliminación gradual.

En el caso especial de los productos agropecuarios se tomarán en cuenta las características particulares de este sector.

Los principios a los que ha llegado hasta ahora el grupo de trabajo se refieren a diversos aspectos normativos y metodológicos habiéndose alcanzado ciertas aproximaciones en la consideración de los temas de fondo. Todavía queda por delante un trabajo sustancial dentro del cual pueden señalarse una serie de aspectos relativos a la adopción de las modalidades y procedimientos que permitan llevar a cabo un trabajo orgánico y permanente en la materia.

Sin embargo, lo aprobado hasta ahora ofrece una perspectiva más o menos aproximada de lo que constituirá el arancel externo común y, por ende, de las modificaciones que sufrirá en las condiciones en que hasta ahora se ha desarrollado la industria nacional.

En forma especial debe de señalarse que la adopción del arancel externo común, conforme a los principios delineados es decir, con el carácter de único instrumento regulador de las importaciones, le planteará a México el problema de supresión de su sistema de permisos previos.

Este problema se deriva de que nuestro país ha venido jugando la aplicación de aranceles con la de permisos de importación, lo que le ha permitido seleccionar sus importaciones en forma de aprovechar más productivamente sus recursos a como importar sin encarecer excesivamente sus importaciones.

La combinación de ambos instrumentos, ha permitido el desarrollo del sector industrial bajo condiciones de protección relativamente elevadas.

De conformidad con los principios establecidos, la industria mexicana se tendrá que enfrentar a una doble circunstancia: por un lado a la competencia procedente de los demás países de la región, conforme se acentúe el programa de desgravación y, por otro, a la concurrencia de los productos extranjeros en el mercado regional, en virtud de que los aranceles para terceros reflejarán el estado de productividad de la industria más eficiente de la región, lo cual hace que los niveles sean relativamente reducidos. Sin que ello, por supuesto, signifique que se desprotegerán las producciones existentes en la región.

Es necesario que se tenga conciencia de que en el mercado común sólo sobrevivirán las empresas de alta productividad bajos costos.

Ahora bien, la concreción hacia 1985 del mercado común ofrece a cambio amplias oportunidades de expansión a los industriales mexicanos. Los que ajusten sus programas, técnicas e instalaciones a las nuevas condiciones de producción, aprovecharán adecuadamente las posibilidades comerciales ofrecidas por el proceso de integración al propio tiempo que los capacitará para sostener la competencia proveniente de los demás países de la región.