

# ARANCELES DE IMPORTACION

Por Alfredo LAGUNILLA INARRITU

LOS aranceles actuales presentan ciertas reminiscencias de aquellas políticas que se han seguido en materia de impuestos a la importación desde comienzos del siglo pasado. Por lo menos podemos historiar tres etapas, en relación con tales reminiscencias.

La primera y menos visible es la relativa al período clásico de los sistemas arancelarios, en los cuales a) se daba gran importancia a los derechos específicos sobre cualquier otro tipo de derechos, b) los derechos ad-valórem se aplicaban con cierta mesura, sobre todo como protección industrial, c) los aranceles eran multilaterales, en cuanto no había en ellos otra discriminación que la altura de los derechos mismos; d) la cláusula de nación más favorecida era general e incondicional; e) hasta mediados del siglo XIX la tendencia fué librecambista, contrarrestada por un movimiento proteccionista de limitada amplitud; f) los precios internacionales o se mantuvieron estables o tendieron a la baja, razón por la cual no mermaron los ingresos gubernamentales por derechos específicos.

La segunda etapa que se advierte en los aranceles actuales comenzó a desarrollarse en la primera gran guerra. Al perder valor las monedas nacionales y entrar en receso el patrón oro, los precios tiraron fuertemente hacia arriba y los ingresos por derechos específicos llegaron a perder mucha fuerza, cuando no eran incrementados. En esta segunda época tuvieron lugar las transformaciones siguientes: a) alcanzaron gran importancia los derechos ad-valórem, los cuales siguen a los precios en su marcha hacia arriba, b) los derechos ad-valórem se suplementaron a los específicos, resultando que las mercancías pagaban ambos derechos al mismo tiempo, como un seguro impositivo tanto para una baja como para una alza de los precios en el área internacional; c) en ciertos países los derechos arancelarios comenzaron a cobrarse con prima de oro; d) la cláusula de nación más favorecida continuó aplicándose, pero en forma condicional; e) las leyes arancelarias que protegían el despertar industrial fueron reforzadas en gran número de países; f) las leyes de sanidad, con efectos de restricción arancelaria, así como otros tipos de prohibiciones, dieron origen a discriminaciones contra mercancías o contra países; g) acuerdos de reciprocidad condicionaron la cláusula de nación más favorecida a aquellos países que ingresaban en un sistema de reciprocidad; h) acuerdos preferenciales crearon áreas en las cuales la cláusula de nación más favorecida se condicionó en torno a determinadas áreas monetarias o imperiales; i) los derechos anti-dumping, las cuotas de importación, las tarifas máximas y otras restricciones por el estilo, formaron parte de una guerra general de tarifas.

La tercera y última etapa casi no tiene nada que ver con los aranceles mismos, aunque modifica toda la estruc-

tura arancelaria de una manera profunda: *nos referimos a la política del control de cambios*. El control de cambios no altera el arancel, pero resulta suficiente que la lista de mercancías no autorizadas para operar en cambios elimine esta o aquellas fracciones de una Tarifa de importación, para que la Tarifa misma quede parcialmente en suspenso, a pesar de que no haya sido legalmente derogada.<sup>1</sup>

Existen razones de peso para utilizar el control de cambios como sistema de restricción o prohibición arancelaria. Los órganos públicos que modifican los derechos arancelarios de importación, por ejemplo, el Congreso y las Comisiones asesoras de aranceles, son a veces lentos en sus decisiones. A pesar de que en los últimos tiempos los Congresos han dejado en mano de los poderes ejecutivos del Estado, la labor de alterar las tarifas dentro de porcentos más o menos grandes y facultades discriminatorias especiales, las repentinas variaciones en el valor de las monedas y otros trastornos cíclicos del comercio internacional, han obligado a utilizar órganos ejecutivos de acción mucho más rápida, sobre todo cuando se ha tratado de la defensa de la moneda nacional.

En los países que como México no tienen control de cambios las tarifas mismas son modificadas con gran celeridad, cubriendo la reserva monetaria, así que ella está en peligro.

## LIBERALIZACION ARANCELARIA

La gran onda de restricciones arancelarias abatida sobre el mundo desde 1914 ha sido motivo de profundas

<sup>1</sup> Para mayores esclarecimientos sobre controles de cambios véase nuestra crónica del mes de mayo último.

preocupaciones. Aunque los intentos para liberalizar aranceles y controles no han progresado en forma sustantiva, sin embargo, desde los acuerdos generales de Ginebra, en 1947, a la última reunión de Torquay en 1950, esta política de liberalización arancelaria no ha tenido punto de reposo: el G.A.T.T., el I.T.O., así como la Organización Económica para la Europa Occidental, más otros intentos dispersos en la misma dirección, son muestras de ese espíritu de liberalización arancelaria.

#### RACIONALIZACION ARANCELARIA

La Cámara Internacional de Comercio ha realizado gestiones con la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, con el fin de reducir el formalismo y cúmulo de documentaciones innecesarias que se utilizan por las Aduanas. Ante el Congreso de los Estados Unidos está esperando un proyecto de ley apoyado por el Departamento de Hacienda para reducir considerablemente el "formalismo" en las aduanas norteamericanas. Del lado inglés se han escuchado también lamentaciones contra las trabas y dificultades de orden burocrático que presenta el sistema aduanal de nuestros vecinos del Norte. Canadá, Egipto, Gran Bretaña y otros países han expresado su conformidad para simplificar los reglamentos aduanales, comerciales y los complicados reglamentos sobre marcas, así como los sistemas de pesas y medidas y la organización aduanal; cosas que constituyen barreras aduanales "invisibles" contra el comercio mundial.

La Cámara de Comercio Internacional propuso a las Naciones Unidas la revisión y examen de los métodos de valoración para el ad-valórem, tratamiento de muestras y material de propaganda, reorganización de la nomenclatura aduanera, reglas sobre la importación temporal de mercancías, reglas que rigen la nacionalidad de las mercancías, sistemas de licencias y reglamentación de importaciones, métodos de publicidad, falta de normalización de requisitos documentarios y formalidades consulares.

En 1938 la Sociedad de Naciones publicó el informe de su Comité de expertos en estadística (Minimum List of Commodities for International Trade Statistics), que revisaba el Proyecto de Nomenclatura Aduanera (Draft Customs Nomenclature) de 1937. La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas recomendó a su vez que se preparara una revisión de la Lista Mínima de la Sociedad de Naciones, a fin de hacerla más adecuada al análisis del comercio internacional contemporáneo y que respondiera mejor a la creciente demanda de pautas para la comparación internacional. En abril de 1949 se presentó el nuevo proyecto de la Comisión de Estadística; en 1950 se examinó y aprobó la revisión final que la Secretaría había hecho, recomendándose al Consejo Económico y Social la aprobación de una resolución que el Consejo dió por buena el 12 de julio de 1950. Esta resolución, entre otras cosas, insta a los Gobiernos a utilizar la clasificación propuesta por la Comisión de Estadística "con

las modificaciones que puedan ser necesarias para satisfacer las necesidades nacionales, sin alterar la estructura de la clasificación". La consideración tercera presentada por la Comisión de Estadística explica que "la diversidad de clasificaciones que utilizan actualmente los organismos internacionales para solicitar a cada país la presentación de informes, hace más urgente la necesidad de una clasificación aceptada internacionalmente. El Consejo Económico y Social aprobó una recomendación de la Comisión de Estadística, la cual entre otras cosas, dice: "... a) Que se adopte en el uso internacional... la clasificación uniforme para el Comercio Internacional, en sustitución de la Lista Mínima de Mercaderías para las Estadísticas del Comercio Internacional, preparada por la Sociedad de Naciones".

#### ESTRUCTURA DE LAS TARIFAS DE IMPORTACION

Esta estructura puede dividirse en 1) cualitativa y 2) cuantitativa. El aspecto cualitativo de las tarifas de importación comprende: a) las partidas, grupos, capítulos, secciones y fracciones; b) las columnas (tarifa única o múltiple); c) los órganos públicos que en cada país están encargados de aplicar los derechos de importación, discriminaciones y recargos, conducir los tratados comerciales y arancelarios, así como de recaudar los derechos de importación.

El aspecto cuantitativo de las tarifas de importación comprende los diversos derechos a cobrar, como sigue: específicos, ad-valórem, especiales, adicionales, mínimos y máximos, proteccionistas, compuestos, reducidos por subsidios, reexportación, tránsito, anti-dumping, suplementarios, recargos sobre otros derechos o taras, coeficientes de incremento a ciertas fracciones, tarifas convencionales, etc.

Pero así como es más fácil establecer una tabla cualitativa de unas tarifas con otras, está llena de limitaciones toda comparación cuantitativa sobre derechos cobrados por los órganos recaudadores de cada país. Los elementos heterogéneos que limitan este cálculo cuantitativo, pueden resumirse como sigue: a) el número de fracciones arancelarias es muy diverso entre unas tarifas y otras, b) las tarifas de fracciones muy numerosas y las menos numerosas no son manejables para un análisis comparativo exacto, c) los derechos que se cobran a la importación se dividen en grandes grupos: específicos (sobre calidad de mercancía, o por el peso y volumen de ella), los ad-valórem que representan porcentajes sobre el valor de la mercancía; otros. En el caso de los específicos es necesario convertir todos los pesos y volúmenes a unidades comunes; en el de los ad-valórem el problema es aún más complejo, porque el valor de importación en unas tarifas se refiere sólo al valor neto, pero en otras al valor bruto, es decir, sumando los gastos de transporte, eventuales derechos de exportación del país de origen, taras y otras cargas. No son convertibles entre sí los porcentajes que se adeudan sobre el valor con los

que se adeudan sobre peso o volumen o calidad de la mercancía.

#### CARACTERÍSTICAS DE ALGUNAS TARIFAS

*Estados Unidos.*—Los acuerdos de reciprocidad firmados por Estados Unidos sumaban 49 en 1951.

La Comisión de Tarifas de los Estados Unidos fue creada en 1916. Sus funciones son investigadoras y consultivas en el campo de las Tarifas y otros asuntos relacionados con la política del comercio internacional de Estados Unidos. Está autorizada para suministrar al Congreso información sobre comercio, industria y productos del comercio mundial. La Ley de 1934 extendió parte de estas autorizaciones al Poder Ejecutivo e impuso restricciones a la Comisión. La Comisión está representada en todos los Comités nombrados para negociar nuevos convenios de comercio; recomienda al Presidente medidas sobre la protección agrícola; investiga las diferencias de costos; recomienda al Presidente las modificaciones sobre cambio de Tarifas; investiga las violaciones a los convenios establecidos y las prácticas ilegales del comercio de importación; dirige las publicaciones sobre aranceles. El Presidente, considerando el interés público, puede anunciar nuevos y adicionales derechos cuando otros países impongan cargas al comercio de Estados Unidos; igualmente puede excluir ciertas mercancías de la importación a Estados Unidos cuando otros países ejerzan discriminaciones contra el comercio de esta nación.

El Secretario del Tesoro, con aprobación del Presidente, puede dictar reglas para la ejecución de los decretos presidenciales en relación con el comercio exterior y sus tarifas. Con vistas a la promoción del comercio exterior de Estados Unidos, el Presidente está autorizado a entrar en relación con otros países, decretar cambios en los derechos existentes, no más que por el 50% de dichos derechos, así como restringir o prohibir la importación de mercancías, con excepción del tratado comercial firmado con Cuba. Filipinas había estado incluido en el arancel metropolitano, junto con Alaska, Puerto Rico y otros territorios de la Unión; pero desde 1946 el régimen ha cambiado, en espera de que para 1954 el arancel filipino recobre su independencia total.

*Gran Bretaña e Irlanda del Norte.*—El arancel inglés forma un compuesto de leyes difíciles de interpretar; las prohibiciones y restricciones arancelarias son muy numerosas en Inglaterra. La admisión de mercancías bajo el régimen de preferencia imperial debe ser justificada. Los acuerdos de Ottawa abarcan 39 partidas. Los derechos de protección industrial abarcan sólo 10 partidas y el *Board of Trade* puede modificarlas. El número de leyes arancelarias inglesas en vigor, que cita la Oficina Internacional de Aranceles de Aduanas de Bruselas, es bastante nutrido.

*Suiza.*—Las columnas "tara" y "derechos de estadística" se refieren íntegramente a derechos cobrados por peso y volumen de las mercancías; las exenciones son numerosas. En el capítulo de restricciones la Tarifa

de Suiza es bastante extensa para las frutas. El derecho de timbre es por el 4% de la suma que se cubre por otros derechos, y existe también un mínimo de 0.10 por cobro, con ciertas excepciones. La tarifa de Suiza tiene establecido monopolio para el alcohol; el tabaco se halla bajo control.

*Paraguay.*—El arancel de importación de este país tiene prácticamente cuatro columnas: la Tarifa ordinaria y los tratados de comercio con Uruguay, Argentina y Estados Unidos. La base de percepción son los derechos específicos; los ad-valórem son una especie de recargos; las exenciones son numerosas. El Poder Ejecutivo puede establecer derechos especiales y está facultado para suspender ciertas importaciones.

*Perú.*—Esta Tarifa es muy extensa, presenta escasos derechos ad-valórem; pero tiene establecidos recargos. La columna de exenciones es numerosa.

*India y Pakistán.*—Los derechos se cobran en libras esterlinas y en rupias. Ambos aranceles cuentan con una tarifa general y cinco columnas que comprenden al Reino Unido, las colonias británicas, Birmania, más los Acuerdos de Ginebra. India y Pakistán se han concedido exenciones arancelarias recíprocas. Los derechos principales son los habituales específicos y ad-valórem; pero las tarifas presentan otros derechos de complicado cobro.

*Islandia.*—Los principales derechos de importación son cuatro: en coronas por kilo de peso, los ad-valórem; más dos recargos casi generales, uno de 200% sobre los derechos específicos, y otro de 65% sobre los ad-valórem. Las exenciones son numerosas.

*República de Liberia.*—Es de columna única, con bastantes exenciones a los derechos ordinarios. La unidad monetaria de este arancel es el dólar de los Estados Unidos.

*Cuba.*—Esta Tarifa es un ejemplo característico de sistema múltiple. Consta de Tarifa máxima general, tarifa mínima, tarifa para la nación más favorecida y para Estados Unidos de N. A. También consta de recargos por consumo, derechos adicionales de Obras Públicas y Obras Benéficas, así como recargos mínimos por tara. El principal derecho es el específico; pero existen casos de ad-valórem. Esta tarifa múltiple tiene por objeto facilitar la negociación de tratados comerciales sobre una base recíproca. El tratado con Estados Unidos de N. A., es preferencial. El Ejecutivo tiene facultades para establecer recargos compensadores. Las exenciones son amplias.

*Benelux.*—Esta Unión tiene establecida tarifa múltiple, con derechos generales y mínimos, y especiales para los territorios de ultramar tanto del Benelux como de Holanda. Las exenciones son numerosas.

*Brasil.*—Esta tarifa tiene tres columnas: derechos generales, mínimos y convencionales. Los recargos adicionales son varios. El Gobierno puede duplicar los derechos en determinadas circunstancias, así como reducirlos, decretar la libertad de importación y establecer la importación temporal.

Véase el siguiente cuadro comparativo:

ESTRUCTURA ARANCELARIA COMPARADA <sup>1</sup>

	Estados Unidos	Gran Bretaña e Irlanda Nor: e	Suiza	Paraguay	Perú	India y Pakistán
GRUPOS O SECCIONES <sup>2</sup>	9	18	15	17	17	22
FRACCIONES O PARTIDAS	1,816	475	1,574	1,239	3,499	384
COLUMNAS	1. Tarifa Ordinaria. 2. Alaska, Hawaii, Guam, etc., asimilados a la ordinaria. 3. Cuba. 4. Convenios reciprocidad. 5. Acuerdos de Ginebra.	1. Tarifa Ordinaria. 2. Preferencia imperial. 3. Acuerdos de Otawa. 4. Acuerdos de Ginebra.	1. Tarifa única.	1. Tarifa Ordinaria. 2. Uruguay. 3. Argentina. 4. Estados Unidos.	1. Tarifa Ordinaria. 2. Acuerdos de Torquay.	1. Tarifa Ordinaria. 2. Reino Unido. 3. Colonias Británicas. 4. Birmania y Extremo Oriente. 5. Reciprocidad India-Pakistán. 6. Acuerdos Ginebra.
CLASES DE DERECHOS <sup>3</sup>	1. Específicos. 2. Ad-valórem. 3. Anti-dumping. 4. Tránsito. 5. Reexportación. 6. Reciprocidad: a) Individual. b) General. 7. Proteccionista. 8. Adicional. 9. Compuestos.	1. Específicos. 2. Ad-valórem. 3. Especiales. 4. Proteccionista. 5. Compuestos. 6. Adicionales. 7. Reducidos. 8. Reexportac. 9. Tránsito. 10. Accisas. 11. Derechos reemplazados.	1. Específicos 2. Tránsito. 3. Reexportación. 4. Recargos: sobre peso, envase. 5. Timbre. 6. Sanitarios. 7. Compuestos.	1. Específicos. 2. Ad-valórem. 3. Mínimos. 4. Especiales y adicionales. 5. Gravados por sección. 6. Compuestos.	1. Específicos. 2. Ad-valórem. 3. Recargos: a) Manufacturas. b) Bolsas de papel. c) Otros envases. d) Confecciones. e) Esmaltados y niquelados. 4. Compuestos.	1. Específicos. 2. Ad-valórem. 3. Preferenciales. 4. Avalúos. 5. Especiales. 6. Compuestos. 7. Accisas. 8. Recargos.
ORGANOS ARANCELARIOS <sup>4</sup>	1. Congreso de los Estados Unidos. 2. Presidente. 3. Secretaría del Tesoro. 4. Comisión de Tarifas. 5. Aduanas.		1. Asamblea Federal de la Confederación. 2. Consejo Federal. 3. Aduanas.			
	Islandia	Liberia	Cuba	Benelux	Brasil	Naciones Unidas Proyecto de Clasificación Uniforme
GRUPOS O SECCIONES <sup>2</sup>	21	11	14	21	35	10
FRACCIONES O PARTIDAS	1,616	337	1,058	991	1,897	570
COLUMNAS	1. Tarifa única.	1. Tarifa Ordinaria. 2. Acuerdos de Ginebra.	1. Tarifa máxima general. 2. Tarifa mínima. 3. Nación más favorecida. 4. Estados Unidos. 5. Acuerdos de Ginebra.	1. Tarifa Ordinaria. 2. Mínima. 3. Congo Belga y territorios holandeses de ultramar. 4. Acuerdos de Ginebra.	1. Tarifa General. 2. Mínima. 3. Convencionales. 4. Acuerdos de Ginebra.	El proyecto no incluye la clasificación por columnas ni por derechos.
CLASES DE DERECHOS <sup>3</sup>	1. Específicos. 2. Ad-valórem. 3. Recargos sobre: a) Específicos. b) Ad-valórem.	1. Específicos. 2. Ad-valórem. 3. Recargos.	1. Específicos. 2. Ad-valórem. 3. Recargo por consumo. 4. Adicionales por Ob. Públicas. 5. Adicionales por Ob. Benéficas. 6. Recargos mínimos por tasa. 7. Reexportación. 8. Compuestos.	1. Específicos. 2. Ad-valórem. 3. Recíprocos. 4. Compuestos. 5. Reexportación. 6. Reimportación.	1. Específicos. 2. Recargos. 3. Ad-valórem. 4. Compuestos. 5. Envases.	
ORGANOS ARANCELARIOS <sup>4</sup>				1. Ministerios. 2. Consejo Administrativo de Aduanas.	1. Ministerio de Hacienda. 2. Aduanas.	

1 Se han escogido estas doce estructuras como un muestrario de diversas tendencias en materia arancelaria. Los datos de esta tabla no son exhaustivos.

2 La clasificación superior a fracción arancelaria es, en unos países, el grupo y en otros la sección.

3 Los derechos específicos, ad-valórem, etc., lo son por la base del impuesto; los proteccionistas, por reciprocidad, etc., lo son por el objeto del impuesto.

4 No siempre hemos dispuesto de documentación apropiada y suficiente para completar esta sección relativa a los órganos arancelarios encargados de la política y recaudación arancelaria.