

Estructura de los Regímenes

de

Importación en América Latina*

Las características que más inmediata y pronunciadamente resaltan en el régimen de importación de la mayoría de los países incluidos en este estudio son su complejidad y su carácter fuertemente restrictivo, ya sea por el elevado nivel de los gravámenes a las importaciones o por la aplicación de controles directos. Ambas características, y particularmente la segunda, se exponen y analizan en detalle más adelante. Basta señalar aquí los componentes principales de esos regímenes de importación y el papel que juegan en la política de importaciones de los países considerados.

DERECHOS ADUANEROS

Entre los componentes de esos regímenes de importación cabe referirse en primer término a los derechos aduaneros y a otros gravámenes de efectos equivalentes.

Las tarifas aduaneras de los países estudiados establecen derechos predominantemente mixtos, esto es, un derecho específico más otro *ad valorem*. Se exceptúan la del Brasil, que no tiene más que derechos *ad valorem*, y la de Venezuela, con derechos específicos y sólo ocasionalmente mixtos. El arancel aduanero de Chile es también casi por completo específico, si no se considera como derecho aduanero el impuesto *ad valorem* sobre el valor nacionalizado de la mercadería, que está indicado en el arancel mismo. Las tarifas de la Argentina y el Uruguay no establecen derechos propiamente mixtos, sino específicos para unas partidas y *ad valorem* para otras. En este estudio se han considerado como específicos los derechos *ad valorem* aplicados en ambos países sobre un precio oficial —llamado en ellos “aforo” o “valor de aforo”— ya que su efecto es similar al de aquéllos. En México el derecho *ad valorem* también se aplica normalmente sobre un precio oficial, aunque sólo cuando éste es mayor que el valor declarado por el importador; en ese país, además, el precio oficial se revisa y actualiza con relativa frecuencia. Como en el resto del mundo —sobre todo en los países de la Europa Occidental— se puede apreciar en las tarifas aduaneras de los países latinoamericanos una tendencia bastante pronunciada en favor de los derechos *ad valorem*. En efecto, unas veces se han introducido éstos en tarifas que antes eran exclusivamente específicas; en otras ocasiones se ha aumentado su frecuencia y nivel en tarifas mixtas, y en algunos casos se han adoptado tarifas exclusivas o predominantemente *ad valorem*.

Desde el comienzo de los años treinta y al igual que en muchos otros países en casi todos los de América Latina el arancel aduanero ha ido perdiendo importancia como instrumento de política comercial. Por razones bien conocidas y que no es del caso repetir, le sustituyeron en gran medida

en esa función los controles cambiarios y otras restricciones directas o de diversa índole. Ese movimiento se ha invertido en la década de los años cincuenta, cuando varios países latinoamericanos abandonaron los controles directos o los atenuaron apreciablemente, con la intención manifiesta de convertir de nuevo el arancel aduanero en el instrumento básico de la política de importaciones. Esta finalidad, sin embargo, sólo se ha logrado en parte, ya que subsisten los factores que hacen del arancel aduanero un instrumento relativamente rígido e inflexible. Entre esos factores de rigidez sobresalen en particular: la consolidación de derechos a través de los tratados comerciales vigentes, y la necesidad de aprobación parlamentaria para modificar el arancel. Además, los aranceles aduaneros —en medida principal por el papel secundario a que quedaron relegados como instrumento de control de las importaciones— eran y siguen siendo en varios casos muy anticuados e inadecuados. Para reintegrarlos a sus funciones de instrumento básico de la política comercial sería necesario reelaborarlos, lo que es tarea de varios años si se desea que los nuevos aranceles puedan cumplir adecuadamente tales funciones.

GRAVÁMENES DE EFECTOS EQUIVALENTES

Por las razones expuestas, el procedimiento que de ordinario se ha seguido en los países latinoamericanos que abandonaron o atenuaron en grado apreciable sus restricciones cambiarias y otros controles directos sobre las importaciones ha consistido en sustituir éstos por gravámenes no arancelarios sobre las importaciones pero de efectos similares o equivalentes a derechos aduaneros. En algunos casos se les sustituyó por depósitos previos, esto es, por restricciones cuya finalidad principal, como el derecho aduanero propiamente dicho, no es limitar las importaciones directamente sino indirectamente a través del aumento en el costo de las mismas. Hasta es común declarar que tales gravámenes adicionales tienen carácter transitorio, mientras no se elabora y pone en vigor un nuevo arancel aduanero.

En otros casos esos gravámenes extraaduaneros a las importaciones se establecieron como medida especial de finalidades fiscales o para limitar las importaciones por razones del balance de pagos y para no recurrir a controles directos. No parece habitual, en cambio, su uso en estos casos con fines proteccionistas.

Cualquiera que sea la causa determinante de su imposición, estos diversos gravámenes de efectos equivalentes a derechos aduaneros existen en mayor o menor número y variedad en todos los países considerados en este estudio. En él se ha considerado como equivalente todo impuesto o gravamen aplicable únicamente al producto importado —o a éste en mayor monto que al producto nacional similar— y que no representa la retribución por un servicio prestado. Entre los vigentes en los países latinoamericanos cabe men-

* Tomado del documento E/CN.12/554, presentado por la CEPAL, al Tercer período de sesiones del Comité de Comercio, reunido en Santiago de Chile en mayo último.

cionar los llamados recargos cambiarios, los impuestos adicionales y los derechos aduaneros, los impuestos sobre las transferencias de fondos al extranjero para pagar importaciones, los derechos consulares que se cobran en forma de porcentaje sobre el valor de la mercadería, los impuestos a la importación de ciertos productos cuyo rendimiento se destina al fomento de producciones nacionales similares, los impuestos internos —sobre las ventas, por ejemplo— que sólo se aplican a las mercaderías importadas o que para éstas son mayores que para los productos nacionales similares, los impuestos de embarque y desembarque, los impuestos o recargos generales a los derechos aduaneros para ciertos destinos específicos —construcción de puertos, fomento de la marina mercante, etc.— las tasas de despacho y otras que no representan el pago de un servicio o que exceden apreciablemente el costo de éstos, etc.

Asimismo se ha considerado aquí como gravamen de efectos equivalentes a un derecho aduanero, el costo de financiamiento de los depósitos previos, teniendo en cuenta para calcularlo la cuantía del depósito, el tiempo que debe mantenerse y el tipo corriente de interés comercial. En efecto, aunque se trata de una medida de naturaleza eminentemente monetaria destinada a esterilizar medios de pago y a limitar la capacidad financiera del importador, el depósito previo incide directamente sobre el costo de las importaciones y en ese aspecto tiene efectos similares a un gravamen sobre éstas.

En los anexos al estudio se especifican, para cada uno de los países de que se trata y según las informaciones disponibles, cuales son los gravámenes sobre las importaciones que tienen efectos equivalentes a un derecho aduanero conforme al criterio enunciado y para los que se han calculado los niveles promedios de incidencia. En algunos de esos países —Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela— tales gravámenes son pocos y de incidencia relativamente reducida, que en promedio ponderado no excede del 3.5% sobre el valor de las importaciones. (En el caso de Brasil no se ha tomado en cuenta el costo del financiamiento del pago anticipado del agio ni el mayor costo de las divisas de los productos clasificados en la categoría especial). Para los demás países tales gravámenes aumentan en número e intensidad. Así, en Bolivia su incidencia promedio excede del 7% y en Ecuador del 17%, porcentajes que representan en ambos países casi la mitad del promedio ponderado de incidencia de los derechos aduaneros propiamente dichos. En Paraguay, la incidencia promedio de tales gravámenes excede a la de los derechos aduaneros. Así, ocurre también aunque en grado mucho mayor, en Argentina, país en que la incidencia teórica de los llamados recargos cambiarios es en promedio unas 3 veces superior a la de los derechos aduaneros. Para Chile no ha sido posible cuantificar el promedio de incidencia del costo del depósito previo y de los impuestos adicionales que lo están sustituyendo, pero puede afirmarse que es bastante elevado y que es posible que sus efectos restrictivos superen a los de los derechos aduaneros. Aún más, si en ese país no se considera como derecho aduanero el impuesto a la importación del 3 o del 30% aplicable sobre el valor nacionalizado, resulta evidente que los gravámenes no aduaneros a las importaciones superan con mucho en importancia a los derechos aduaneros. Finalmente, en Uruguay la incidencia promedio de los recargos y del costo de financiamiento del depósito previo establecidos después de las modificaciones que introdujo el decreto de fines de septiembre de 1960 —es decir, después de la fecha en que se tomaron en cuenta para este estudio los gravámenes a las importaciones vigentes en ese país— debe exceder sin duda, quizá de manera apreciable, a la incidencia promedio de los derechos.

Puede concluirse, por lo tanto, que en cuatro de los once países estudiados —Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay— los derechos aduaneros tienen una incidencia o un efecto restrictivo menor que los gravámenes de efectos equivalentes aplicados a las importaciones. Por lo menos en uno de ellos, Argentina —y en menor grado en Uruguay— el arancel aduanero juega un papel muy secundario como instrumento para controlar las importaciones, control que es en cambio ejercido precisamente a través de esos otros gravámenes no aduaneros. En el otro extremo, en cinco países de los estudiados los gravámenes no aduaneros a las importaciones tienen un efecto de poca monta y se utilizan con finalidades casi exclusivamente fiscales. Sin embargo, ello no significa que el arancel aduanero sea en esos países el único ni el más importante instrumento para controlar las importaciones, pues en todos —salvo en Perú— está sujeta a restricciones cambiarias o controles directos.

En los últimos años se observa en los países de que trata el presente documento una tendencia a eliminar o reducir y simplificar los controles cambiarios y cuantitativos y reemplazarlos por derechos aduaneros proteccionistas o —en una primera etapa— por gravámenes de efectos equivalentes a derechos aduaneros. A pesar de ello, tales controles se mantienen aún, en mayor o menor grado, en varios de esos países, precisamente en cuatro de los cinco en que —según se señaló en el párrafo anterior— son de poca monta los gravámenes extraarancelarios, esto es, en Brasil, Colombia, México y Venezuela, así como en Ecuador. No hay ya controles de esa naturaleza en los seis países restantes (Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay), salvo en grado mínimo o para algún producto aislado —por ejemplo, la prohibición de importar automóviles de más de cierto valor en Argentina— todos los cuales con excepción de Perú, han impuesto a las importaciones, en cambio, gravámenes extraarancelarios más o menos considerables.

En consecuencia, de los países estudiados sólo Bolivia y Perú utilizan el arancel aduanero de manera preponderante o casi exclusiva como instrumento de restricción a las importaciones. En los demás, el arancel aduanero cumple una función de menor importancia que en aquel país y en algunos casos bastante secundaria, y las restricciones a las importaciones no provienen tanto de los derechos aduaneros como de otros gravámenes de efectos equivalentes, o alternativamente de controles cambiarios y cuantitativos. Uno de ellos, Ecuador, aplica simultáneamente ambos tipos de restricciones.

Sólo uno de los países considerados, Brasil, utiliza un régimen de controles cambiarios de cuya aplicación resultan de hecho en tipos múltiples de cambio. El efecto de ese régimen es: a) limitar el valor total de las importaciones con cobertura cambiaria a cantidades presupuestadas periódicamente, y b) subsidiar algunas importaciones mediante un tipo de cambio especial o favorecido y desalentar otras con un tipo de cambio que aumenta fuertemente su costo. En Ecuador, Colombia y desde fecha reciente Venezuela, existe un control cambiario que no actúa limitativamente con respecto a las importaciones —puesto que el importador puede recurrir al mercado cambiario libre— sino cuya finalidad es más bien subsidiar las importaciones o impedir que éstas se vean afectadas o encarecidas por las fluctuaciones y devaluaciones bruscas del mercado libre de cambios. A tal efecto, en los tres países se permite pagar las importaciones total o parcialmente, por el mercado oficial de divisas, a un tipo de cambio más favorable —alrededor de 10% más bajo en Ecuador y Colombia y 20% en Venezuela— que el del mercado libre.

Más frecuente e intenso es el uso de restricciones directas a las importaciones en forma de prohibiciones y licencias previas. En Colombia y Ecuador las prohibiciones de importar afectan a numerosos productos; en Venezuela, a unos pocos. El requisito del permiso o licencia previa de importación existe —con o sin cuotas o cupos periódicos— para una lista extensa de productos en Colombia, México y Venezuela, y por lo menos en los dos últimos países una de sus finalidades principales es evitar o limitar la importación de productos competitivos con los nacionales. También se exige permiso o licencia previa de importación en Brasil —para los productos incluidos en la categoría especial— y en Ecuador, pero en ambos países se suele otorgar de manera automática en condiciones normales. No es posible por eso, considerarlo como una restricción efectiva, aunque sí potencialmente.

Varios países, por último, aplican otras restricciones que afectan a unos pocos productos. En este caso se encuentran, por ejemplo, los contingentes o cuotas de absorción de Colombia y Venezuela —que en Colombia condicionan el permiso de importación a que el importador compre cierta cantidad del producto nacional similar— los monopolios estatales de importación, legales o virtuales —los últimos de los cuales resultan de franquicias acordadas sólo a la entidad estatal— etc.

EXENCIÓN DE GRAVÁMENES A LAS IMPORTACIONES

Un aspecto de los regímenes de importación que en los países considerados tiene una importancia y un efecto muy superior al que normalmente se le concede, hasta el punto de que cabe considerarlo como uno de los principales instrumentos de la política de protección y estímulo a la industria nacional, es el de las exenciones o liberaciones totales o parciales de derechos aduaneros y otros gravámenes a nume-

rosas importaciones, según sea su naturaleza, destino, importador, etc.

Tales regímenes son numerosos y variados, sobre todo en algunos países. En general se refieren a exenciones en favor de los siguientes tipos de importación:

a) Las efectuadas por organismos oficiales y semificiales (inclusive por empresas estatales petrolíferas, ferroviarias, navieras, de energía eléctrica, etc.);

b) Las de maquinarias, equipos, otros bienes de capital y a veces materias primas para industrias nuevas, para ampliar las industrias existentes o que representen inversiones de capitales extranjeros. Este tipo de franquicia es común a casi todos los países y en algunos de ellos —Ecuador, México, Paraguay y Perú— está sistematizado en leyes de promoción o fomento industrial. Normalmente requiere el cumplimiento de ciertos requisitos como el registro de la inversión o de la empresa o autorización previa para su establecimiento y a veces la celebración de un contrato especial con el gobierno, la utilización de cierto porcentaje mínimo de materias primas nacionales, la calificación de la industria como necesaria o básica, etc. En ciertos países —Brasil y Uruguay, por ejemplo— tal franquicia se extiende a la importación de maquinarias, equipos, etc., en general, mientras que en Venezuela favorece particularmente a las importaciones de materias primas y productos semielaborados —así como equipos y maquinarias— para las explotaciones industriales o agropecuarias;

c) Las de maquinarias, equipos, implementos, etc., para la agricultura —en Argentina, Chile, Perú y Uruguay— o para ciertas industrias (por ejemplo, para las industrias pesquera, minera, petrolera, siderúrgica, de automotores, de fertilizantes, de energía eléctrica, etc.);

d) Las de ciertos productos cuando son importados por organismos estatales lo que da lugar a los monopolios virtuales —como la importación de trigo en Brasil— cuando son artículos de primera necesidad y hay problemas de abastecimiento interno o cuando el importador cumple la condición de adquirir una cierta cantidad de producto nacional similar (como en Brasil y Venezuela) etc.;

e) Las efectuadas en las llamadas "zonas libres" de Argentina y Chile o en los "perímetros libres" de México.

Por último, algunos países —Argentina, Chile, Perú y Uruguay— tienen régimen de retorno (*draw-back*), en virtud del cual se desenvuelven los derechos pagados al importar productos que se reexportan una vez elaborados, y dos —Argentina y Paraguay— liberan de recargos todas o parte de las importaciones procedentes de países limítrofes.

La finalidad principal de los mencionados regímenes de exención —que normalmente excluyen de sus beneficios a aquellos productos de los que hay producción nacional— es, como se dijo, estimular la industria nacional, complementando la protección que se concede a ésta a través de derechos, otros gravámenes y restricciones a las importaciones, mediante franquicias en favor de las importaciones de los elementos que dicha industria necesita para establecerse o ampliarse, y a veces para funcionar. En otros casos, la exención se propone facilitar la importación de algunos productos de primera necesidad o de materias primas para la industria, dentro de las cantidades necesarias para cubrir déficit ocasionales o crónicos en la producción nacional y sin afectar las posibilidades de colocación de esta última. Por su parte, las exenciones en favor de importaciones gubernamentales o de empresas estatales o semificiales parecen fundarse sobre todo en el muy discutible argumento de que el pago de los gravámenes sería en esos casos una mera operación contable.

Se procuró medir el efecto de estos regímenes especiales de exención comparando la incidencia teórica de los derechos aduaneros que se aplican en los países estudiados con la incidencia efectiva de los mismos, es decir, con relación entre el monto de los derechos recaudados efectivamente y el valor total de las importaciones. Aunque esta comparación, ofrece algunas dificultades y deficiencias serias¹ permite

tener una idea bastante aproximada del orden de magnitud del monto de los derechos no percibidos a consecuencia de las exenciones.

Ese orden de magnitud es verdaderamente notable en la mayoría de los países estudiados. El caso más extremo es el de Argentina, donde la incidencia efectiva de los recargos cambiarios —que constituyen el principal y casi exclusivo gravamen a las importaciones— fue en 1959 sólo un tercio de la incidencia teórica calculada para ese país en este trabajo. En Chile, la incidencia efectiva de los derechos aduaneros —incluyendo el impuesto *ad valorem* sobre el valor nacionalizado— es aproximadamente el 40% de su incidencia teórica; en Brasil, Colombia y Perú, un 50%; en Venezuela, del 55 al 60%; en Paraguay, entre el 56 y el 72%; en México, el 72%, y en Ecuador alrededor del 90%. Por carencia de datos adecuados, no ha sido posible hacer tal cálculo para Bolivia y Uruguay. Cabe suponer que la relación entre incidencia efectiva y teórica de los gravámenes no aduaneros aplicados a las importaciones en esos países es aproximadamente la misma que la señalada para los derechos aduaneros.

Parece evidente, pues, que la política de exención de gravámenes a las importaciones juega en la mayoría de los países considerados un papel tanto o más importante que el propio arancel aduanero, los gravámenes extraaduaneros y las restricciones directas, en cuanto elemento determinante de la composición de las importaciones y como instrumento de protección y fomento a la industria nacional. Asimismo, parece contribuir de manera preponderante a quitar más efectividad aún al uso e influencia de los derechos aduaneros y de los gravámenes de efectos equivalentes en la política de importación de esos países, excepto en el sentido de que tales derechos y gravámenes se fijan para muchos productos a niveles que resultan efectivamente prohibitivos por lo que sólo a través de la liberación total o parcial de tales derechos y gravámenes resulta posible la importación. En otras palabras, en esos casos el derecho o gravamen a la importación equivale en efecto a una prohibición de importar y el régimen de exenciones a un régimen de licencia o permiso previo. En efecto, esa exención, que no suele ser automática, se sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones por parte del importador y en todo caso a una decisión administrativa, pues de ordinario es facultativo de alguna dependencia o repartición del poder ejecutivo decidir si en cada caso procede o no conceder la franquicia.

Puede afirmarse, por consiguiente, que el régimen de controles directos a las importaciones, a través del permiso previo, funciona de hecho no sólo en los países a los que ya se hizo referencia, sino también —para los productos sometidos a régimen de exención— en otros como Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay.

Dos parecen ser los motivos principales en que se funda este procedimiento de establecer derechos y otros gravámenes elevados y hasta prohibitivos para numerosos productos —inclusive bienes de capital— y luego facilitar o hacer posible su importación mediante exenciones totales o parciales. Con respecto a materias primas, artículos alimenticios y productos semielaborados, tal sistema se propondría permitir que su importación se reduzca a lo necesario para cubrir el déficit de la producción interna protegiendo dicha producción al tiempo que se evita o se procura evitar el encarecimiento del producto importado. Para cumplir ese fin se liberan las importaciones sólo hasta el monto del déficit, o condicionándolas a que el importador compre una determinada proporción del producto nacional, o cuando las efectúan organismos oficiales o semificiales. Con respecto a los bienes de capital, con el régimen de exenciones se trata de controlar u orientar el establecimiento y desarrollo de las distintas industrias, las que en muchos casos sólo gracias al beneficio de la franquicia de importación pueden instalarse o ampliarse.

EL TIPO DE CAMBIO

No cabe duda que el tipo de cambio —o, en su caso, los tipos múltiples de cambio— a que se efectúan las importaciones ejerce sobre éstas una influencia considerable, pues refuerza o reduce el efecto restrictivo de los derechos aduaneros y otros gravámenes equivalentes, a menos que se trate de un tipo de cambio "neutro", esto es, que no actúe sobre las importaciones en uno ni en otro sentido. Un tipo de cambio más elevado que el tipo neutro —es decir, el que corresponde a una moneda subvaluada— significa un gravamen

¹ En efecto, es difícil identificar con precisión en las estadísticas fiscales de la mayoría de los países, cuál es el ingreso correspondiente a derechos aduaneros propiamente dichos y por lo general no se pueden determinar los ingresos por concepto de otros gravámenes de efectos equivalentes; los datos disponibles de recaudación aduanera corresponden a importaciones efectuadas en años pasados, en tanto que los niveles por los que la incidencia teórica se calcularon en este trabajo para cada país a base de derechos vigentes en fecha reciente —después de haber sufrido aumentos sustanciales en algunos países y de importaciones realizadas en años anteriores, con una composición posiblemente distinta de la actual, etc. En cuanto a la incidencia efectiva de los gravámenes no aduaneros ha sido imposible calcularla —salvo para los recargos cambiarios en la Argentina— por no disponerse de datos relativos a su recaudación.

adicional uniforme sobre todas las importaciones en un porcentaje igual al de la subvaluación. Por el contrario, un tipo de cambio más bajo —correspondiente a una moneda sobrevaluada— representa un subsidio uniforme a las importaciones, también en proporción directa a la de su sobrevaluación.

El problema está en definir y determinar el tipo de cambio neutro. A este particular y siempre desde el punto de vista de sus efectos sobre las importaciones, el concepto que parece más práctico y aproximado consiste en definir como neutro el tipo de cambio que iguala el poder adquisitivo general interno y externo de la moneda, o sea aquel que equipara el poder adquisitivo de las distintas unidades monetarias. Según este concepto, si con una cantidad dada de divisas de un cierto país se puede adquirir en general más bienes fuera de éste que dentro de él, esa moneda estaría sobrevaluada, y en caso contrario subvaluada.

Cualquiera que sea el criterio adoptado para definir y determinar el tipo de cambio neutro y, por lo tanto, para calificar de subvaluado o sobrevaluado al tipo de cambio al que se realizan las importaciones en un país dado, es evidente que tal tipo de cambio debe tenerse muy en cuenta al juzgar el nivel —promedio o para cualquier producto individual— de derechos y otros gravámenes que ese país aplica a sus importaciones y al compararlo con los de otros países. Así, por ejemplo, un gravamen elevado o un nivel promedio alto de gravámenes en un país con tipo de cambio sobrevaluado puede tener menor efecto restrictivo o proteccionista que un gravamen o nivel promedio de gravámenes sustancialmente más bajo en otro país cuyo tipo de cambio está subvaluado.

La CEPAL ha realizado recientemente un estudio sobre los niveles de precios y paridades de poder de compra de las monedas en diez países latinoamericanos —los mismos a que se refiere este trabajo (menos Bolivia y Venezuela) y Panamá²— que permite apreciar con bastante aproximación si sus monedas están relativamente subvaluadas o sobrevaluadas —según el criterio enunciado antes— o, por lo menos, formarse una idea de la relación que guardan entre sí los poderes adquisitivos de tales monedas a los tipos de cambio del mercado libre. Estos tipos de cambio son los mismos a los que se efectúan las importaciones en los países de que se trata, salvo en Brasil y, con pequeñas diferencias, en Colombia y Ecuador.

De acuerdo con los resultados preliminares de tal estudio, a los tipos de cambio de mercado libre, siendo la base porcentual México, los índices de niveles de precios de los distintos países incluidos en él, tomando en cuenta tanto bienes de consumo como de inversión, serían los siguientes:

Uruguay	81	Paraguay	87	México	100
Argentina	84	Perú	92	Ecuador	103
Brasil	85	Colombia	99	Chile	131

Se observan, por lo tanto, disparidades apreciables en los poderes adquisitivos de las monedas de los distintos países. Esas disparidades, siempre tomando a México como base, significarían que los tipos de cambio a los que se realizan las importaciones en Uruguay, Argentina, Paraguay y Perú contribuyen a reforzar, en orden de magnitud decreciente, los gravámenes que esos países aplican a sus importaciones. Los tipos de cambio del mercado oficial de Colombia y Ecuador —más favorable a las importaciones que los del mercado libre— y en medida bastante más apreciable el de Chile, constituirían, por el contrario, un subsidio a las importaciones que contrarrestaría en parte el efecto de los gravámenes aplicados a éstas. Es indudable que esta última situación también se da en Venezuela, y de manera más pronunciada. En cuanto a Brasil, el tipo de cambio para las importaciones efectuadas por la categoría general, más desfavorable que el de mercado libre, significaría un gravamen adicional a tales importaciones, lo que asimismo ocurre, aunque de manera mucho más pronunciada, con respecto al tipo de cambio para la categoría especial; por el contrario, el tipo de cambio especial o favorecido para las importaciones efectuadas fuera de remate constituiría un fuerte subsidio para éstas.

Lo primero que debe observarse es la pronunciada complejidad de los regímenes de importación en casi todos los países considerados. En la mayoría de ellos existe una verdadera profusión de gravámenes y/o controles de otro tipo a las importaciones, complementados además por el uso considerable de diversas medidas administrativas, en particular la exención de gravámenes.

Como consecuencia de ello, puede afirmarse que sólo en dos de los once países estudiados —Bolivia y Perú— el arancel aduanero es el instrumento preponderante de la política comercial y el principal determinante de la composición de las importaciones. En todos los demás cumplen esa función en parte importante y hasta principal los gravámenes extraarancelarios y las restricciones y medidas de otra índole. En algunos países la función del arancel aduanero y su influencia en la composición de las importaciones es francamente secundaria, llegando a caracterizarse dicho instrumento en tales casos por ser sumamente anticuado e inadecuado.

Se observa, sin embargo, una marcada tendencia a eliminar controles cambiarios y otros directos, así como a restituir al arancel aduanero su papel tradicional como principal instrumento de la política de importaciones. No se hace ello de manera inmediata, sino pasando por una etapa intermedia en que aquellos controles son sustituidos por gravámenes extraarancelarios y depósitos previos. Este procedimiento de transición se debe sobre todo a que la elaboración de un nuevo arancel aduanero es tarea que lleva mucho tiempo y esfuerzo, pero también a que parece persistir la preferencia por restricciones —tales como los gravámenes extraarancelarios y depósitos previos— susceptibles de ser establecidos, modificados y aplicados por decisión administrativa y de escapar a las limitaciones que imponen los compromisos contraídos respecto de derechos aduaneros en convenios comerciales.

Otra característica de los regímenes de importación estudiados es su marcada inestabilidad no sólo en cuanto a su estructura general, sino también y más pronunciadamente con respecto al tratamiento que se acuerda a la importación de los productos considerados uno a uno. En efecto, en la mayoría de los países se modifican con frecuencia las listas de recargos, impuestos adicionales, depósitos y permisos previos, etc., y en algunos países incluso los derechos aduaneros. Esto parece deberse en medida apreciable a que, precisamente por la facilidad con que estas restricciones pueden modificarse a través de decisiones administrativas, los diversos sectores interesados presionan constantemente para obtener un tratamiento más favorable. También es atribuible al deseo de ajustar el tratamiento de los diversos productos a las circunstancias cambiantes de la economía. Sea como sea, el uso extremo de la flexibilidad inherente al régimen librado al arbitrio administrativo crea una situación de incertidumbre que tiene efectos contraproducentes en la actividad económica.

Todo esto y sobre todo la forma en que la mayoría de los países han venido estructurando y aplicando los diversos instrumentos de la política comercial, parece haber sido la causa principal de que no exista en esos países una política de importaciones racional y bien programada, es decir, una política que sea el resultado de una concepción integrada y armónica de las necesidades del desarrollo económico.

Se observa, en efecto, que casi todos los países de que aquí se trata carecen de una política proteccionista adecuadamente concebida, programada y estructurada. Por el contrario, la protección se concede habitualmente en forma indiscriminada y extrema, que no guarda bastante relación con la utilización más racional y eficiente de los recursos ni con la programación del desarrollo económico.

Es así habitual en los países considerados que la importación de productos competitivos con los de la industria nacional esté prohibida o sujeta a un régimen de permiso previo cuya aplicación resulta en una virtual prohibición. En efecto, una de las condiciones necesarias para que pueda autorizarse la importación suele ser que el producto no sea sustituible por otro de producción nacional. En los países que han abandonado estos controles directos se les reemplaza por un sistema de derechos, otros gravámenes, depósitos previos, etc., que resultan prohibitivos. En otras palabras, la política seguida consiste de ordinario en impedir cualquier competencia efectiva o potencial por parte del producto extranjero.

² Comparación de precios y paridad de poder adquisitivo de la moneda en algunos países latinoamericanos. (E/CN.12/589).