Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"

# Contribución a la elaboración de la futura tarifa de avaluos y arancel de importación

Irrazábal, Rodolfo A.

1965

Cita APA:
Irrazábal, R. (1965). Contribución a la elaboración de la futura tarifa de avaluos y arancel de importación. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Tesis Doctoral 001501/0818

Col. 1501
818

UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

# "CONTRIBUCION A LA ELABORACION DE LA FUTURA TARIFA DE AVALUOS Y ARANCEL DE IMPORTACION Y A SU EMPLEO COMO INSTRUMENTO BASICO DE POLITICA ECONOMICA"

(TESIS DOCTORAL)

Tesis
Top. 0.332
I4

Rodolfo A. Irrazábal
Registro nº 15.496
Avda.Sta.Fé 2965-9°-"A"
Capital

BUENOS AIRES
Octubre 1963

CATALOGADO

"CONTRIBUCION AL ESTABLECIMIENTO DE LA FUTURA TARIFA DE AVALUOS Y ARANCEL DE IMPORTACION Y SU EMPLEO COMO INSTRUMENTO BASICO DE POLITICA ECONOMICA"

CAPITULO I

Antecedentes - La regulación del comercio exterior y el equilibrio de la balanza de pagos durante el régimen del patrón oro. Consecuencias de la Primera Guerra Mundial y de la crisis de 1929 sobre los cambios internacionales y los principios de política económica. El control de cambios.La regulaciónddel comercio y los pagos exteriores en nuestro país. La evolución de los derechos de importación en nuestro país. La tarifa de avalúos.

CAPITULO II

Reforma cambiaria del 30 de diciembre 1958 - Régimen cambiario anterior a la reforma de diciembre de 1958.Reforma cambiaria de diciembre 1958, Política de recargos cambiarios. Críticas a los recargos cambiarios.Criterios y objetivos. Consecuencias de la reforma cambiaria de diciembre 1958. Efectos de la reforma sobre el sector industrial. Estructura de los recargos cambiarios establecidos por el decreto n°11917/58.Modificaciones introducidas en el régimen de importaciones por el decreto n°5439/59.Régimen de las exportaciones. Normas legales vigentes sobre exportación.Derogación delrégimen de retenciones y nuestra política de comercio exterior. Fomento dd las exportaciones. Estructura actual del comercio exterior argentino. Estimaciones del comercio exterior para 1963.

CAPITULO III

Regímenes especiales - Régimen de Radicaciones de Capital. Comparación de los textos legales de las leyes 14.722 y 14.780 sobre radicaciones de capital extranjero.Radicaciones de capital extranjero bajo el régimen de la ley 14.780. Inversiones de capital extranjero e industria de bienes de capital. Prioridades de equipamiento. Régimen de importación para las mercaderías procedentes de países limítrofes.Planes de fabricación.Automotores,Características del régimen. Observaciones a los planes de fabricación de automotores aprobados. Régimen de producción de tractores.Producción y demande de tractores en nuestro país.Régimen de importaciones al Sur del Paralelo 42°.Efectos del régimen.Zona de Tierra del Fuego.Régimen de grandes prioridades. Importación de automotores. Construcciones navales. Observaciones a los decretos que establecen los regímenes de importación de maquinaria agrícola, motores marinos y buques para la pesca de altura. Autorizaciones especiales. Régimen del drae-back.Importación temporaria.

CAPITULO IV

Período de transición entre el régimen actual de importaciones y la futura Tarifa de Avalúos y Arancel de Importación - Creación de la Comisión de Aran

celes.Hacia la tarifa de avalúos.Posibles perjuicios a la industria nacional. Inseguridad del régimen de importaciones.Defensa de la industria nacional. Fomento industrial. Desarrollo económico y protección.Niveles de protección. Condiciones previas a toda reducción de recargos.Otras situaciones que es necesario tener en cuenta en toda reducción de recargos. Dumping.Plan de reducción de recargos.Ley de Promoción Industrial.Agrupamiento de los artículos de importación conforme a los distintos niveles de derechos a establecerse en el nuevo arancel.

CAPITULO V

Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) - Análisis de sus previsiones:Tarifas y preferencias. Tratamiento de la nación más favorecida Los cuadros de concesiones. Las tarifas como barreras al comercio. Tratamiento nacional en materia de tributación y reglamentación interna.Películas cinematográficas. Libertad de tránsito. Derechos anti-dumping y compensatorios. Formalidades relacionadas con la importación y exportación. Marcas de origen Publicación y administración de reglamentos comerciales. Eliminación de las restricciones cuantitativas.Restricciones para proteger la balanza de pagos. Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas. Excepciones a la regla de no discriminación. Acuerdos cambiarios. Subsidios. Empresas comerciales del Estado. Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico. Medidas de emergencia sobre la importación de productos en casos especiales. Excepciones generals relativas a la seguridad. Consultas. Materias de procedimiento legal. Aplicación territorial.Tráfico fronterizo. Uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Acción colectiva de las partes contratantes. Adhesión de nuestro país á GATT. Posición argentina.

CAPITULO VI

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - Consideraciones sobre los factores económicos estructurales de los países de América Meridional. Mercado Común y desarrollo económico. Zona de libre comercio. Características y ventajas de la fórmula adoptada.Naturaleza.Alcances.Objetivos. Consecuencias. Conferencia realizada en Montevideo del 4 al 18 de diciembre de 1960. Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de libre comercio (Tratado de Montevideo). Análisis de sus cláusulas. El régimen de pagos en la zona de libre comercio. Consideraciones finales sobre el tratado de Montevideo. Estructura y magnitud del intercambio regional. Perspectivas del acuerdo.

CAPITULO VII

Gravámenes y otras restricciones aplicadas a la importación en los países

integrantes de la zona de libre comercio.Significado del concepto."gravamenes" a los fines del Art. 3° del Tratado de Montevideo y su expresión o equivalencia en términos de derechos "ad-valorem".Gravámenes y otras restricciones aplicadas en nuestro país. Régimen de importación del Brasil.Régimen dal Brasil. Régimen de importación de Chile. Gravámenes vigentes en Méjico. Nómina de gravámenes y otras restricciones aplicadas en el Paraguay. Lista de gravámenes que se aplican en el Perú. Régimen de tributos aduaneros en el Uruguay.

## CAPITULO VIII

Sistemas aduaneros - Definición y procedimientos para la determinación del valor aduanero: a)Definición del valor aduanero y concepto del valor para la aplicación de los gravámenes a la importación: b)Aplicación de los derechos sobre la base de valores reales y prácticas relativas a la aplicación de estos derechos sobre otras bases.Gastos que lo integran y exclusiones autorizadas: c) Momento en el que se considera el precio de la mercancía: d) Valoración en base al precio real de venta de la mercancía como regla general y en base a otros precios. Casos en que es permitido rechazar el precio real de venta. Precio que se toma en consideración en tales casos como base para la valuación. Casos en los que no existe una venta: e) Documentos exigidos para el desaduanamiento de la mercancías. Procedimientos; f)Oficinas de control de valores y precios. Organización y funcionamiento.Recursos del importador contras las decisiones de la aduana. Concepto de valor aduanero en los distintos países latinoamericanos.Elementos que lo componen Crtiterios de la comisión interministerial para la reforma de los aranceles aduaneros. sobre bases imponibles y tipos de derechos Opinión de la Unión Industrial Argentina y de la Cámara Argentina de Comercio.

## CAPITULO X

Nomenclatura - Nomenclaturas arancelarias adoptadas por los países latinoamericanos. Nomenclatura arancelaia de Buselas. Posición de nuestro país. Comisión interministerial para la reforma de los aranceles aduaneros. Criterio seguido en la elaboración de la tarifa de avalúos.Términos aduaneros básicos. Definición y concepto. Importación. Tránsito.Reexportación. Importación temporal. Mercadería nacional, extranjera y nacionalizada. Tráfico fronterizo. Otros términos.Procedimientos aduaneros. Capacitación de los funcionarios aduaneros.

## CAPITULO XI

Conclusiones - Transitoriedad del actual régimen de recargos y retenciones. Reforma de la tarifa de avalúos y arancel de importación.Importancia de la reforma y del procedimiento a adoptarse para su realización. Criterios.

que deben inspirar la fijación de los despachos de importación a establecerse en el nuevo Arancel.Criterios sobre industrialización sustentados pr la CEPAL.Criterios de protección a la industria nacional en concordancia con el desarrollo económico.Factores que afectan negativamente la estructura interna de costos y precios frente a los del mercado internacional, que deben tenerse en cuenta en toda reducción de recargos a la importación.Período de transición entre el régimen de recargos vigente y ala aplicación de la futura tarifa de avalùos y arancel de importación y niveles de derechos a establecerse en el mismo. Eliminación de las retenciones sobre la exportación. Reformas propuestas al actual régimen del draw-back.El Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio y la posición de nuestro país. Futuro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y perpectivas para nuestro país Concepto y definición de "valor aduanero".Criterios sobre valor aduanero a aplicarse en la futura tarifa de avalúos. Criterios sobre la nomenclatura de la nueva tarifa de avalúos.

## C A P I T U L O - I -

Antecedentes. La regulación del comercio exterior y el equilibrio de la balanza de pagos durante el régimen del patrón oro. Consecuencias de la Primera Guerra Mundial y de la Crisis de 1929 sobre los cambios internacionales y los principios de política económica. El control de cambios. La regulación del comercio y los pagos exteriores en nuestro país. La evolución de los derechos de importación en nuestro país. La Tarifa de Avalúos.

## La regulación del comercio exterior y el equilibrio de los balances de pagos durante la vigencia del régimen del patrón oro

Según la sencilla y aparentemente lógica descripción del mecanismo de los pagos internacionales efectuada por los economistas clásicos, el equilibrio del balance de pagos de un país se alcanzaba en forma automática a través de la vigencia del régimen del patrón oro. Analizaremos en este punto las características fundamentales del sistema que prevaleció en las relaciones monetarias internacionales durante todo el siglo XIX y parte del XX, constituyendo uno de los mejores alegatos en favor de las teorías librecambistas.

Dentro del régimen de patrón oro el valor de las monedas se mantenía constante de acuerdo a su contenido en oro conforme a la ley monetaria de cada país. Los institutos emisores estaban dispuestos a comprar y vender oro a este precio fijo sin limitación de cantidades y para ello conservaban una cubertura en oro y divisas suficientes para atender cualquier demanda de conversión. Existía por lo tanto una relación fija entre las existencias de oro y divisas y los medios de pago internos, y los movimientos internacionales de oro eran absolutamente libres.

Cuando como consecuencia de un desequilibrio en el balance de pagos de un país, la cotización de las divisas extranjeras experimentaba un alza frente al signo monetario de ese país, este alza no podía exceder el límite fijado por la conveniencia de efectuar los pagos mediante el envío de oro, lo que ocurría cuando la cotización de las monedas extranjeras excedía el valor par de la moneda nacional más los gastos de flete y seguro derivados de la exportación de este metal. A su vez una baja no podía exceder el límite señalado por la conveniencia de los exportadores de importar oro en lugar de vender divisas, cuando las cotizaciones eran inferiores al valor par de la moneda menos el flete y seguro derivados de la importación de oro. Estos límites eran conocidos como puntos del oro (gold point).

## Consecuencias de la Primera Guerra Mundial y de la crisis de 1929 sobre los cambios internacionales y los principios de política económica. El control de cambios.

Como hemos visto, cuando durante cierto tiempo las importaciones superaban las exportaciones y las cotizaciones excedían el "gold point" de salida, el déficit se cubría con exportaciones de oro. Pero como este metal constituía el respaldo de la emisión monetaria, las extracciones del instituto emisor provocaban el enrarecimiento de los medios de pago, la reducción de los encajes bancarios, la consiguiente limitación de acuerdos, etc., originando en tal forma un proceso deflatorio con la correlativa baja de costos y precios. Tal reajuste daba lugar a un estímulo de las exportaciones derivadas del consiguiente mejoramiento de sus condiciones competitivas, una contracción de las importaciones consecuencia de su encarecimiento para el comprador nacional y paralelamente una contracción del mercado interno derivado de la reducción de ingresos.

El incremento de las exportaciones y la reducción de las importaciones tendía en tal forma a restablecer el equilibrio del balance de pagos.

Como surge de lo expuesto el equilibrio de los balances de pagos se alcanzaba, al menos teóricamente, en forma automática. Decimos teóricamente porque el mecanismo no se desarrollaba siempre en forma tan simple y era frecuente, particularmente en los países de economía colonial, hoy denominados "periféricos", que sus institutos emisores contemplaran con angustia la rápida reducción de sus reservas monetarias antes que las tendencias de su comercio exterior presentaran los síntomas de recuperación esperados, optando por la suspensión de la convertibilidad, lo que se traducía en nuestro país con el cierre de la Caja de Conversión. Además al estar vinculados los movimientos de metálico con la cantidad de medios de pago a disposición de la colectividad, incidiendo sobre los precios, el consumo y el empleo, si bien se aseguraba el valor externo de la moneda, impedía mantener la estabilidad económica interna ocasionando movimientos cíclicos de singular intensidad. Tales las características que su vigencia tuvo en nuestro país, dado el carácter de su economía típicamente colonial, productora de materias primas y compradora de productos manufacturados.

La vigencia del "patrón oro" presuponía un relativo equilibrio en los balances de pagos de los países vinculados por relaciones comerciales, admitiéndose los desequilibrios sólo de carácter transitorio y no estructural, en forma tal de permitir la corrección de los desajustes con movimientos de oro o divisas. Su funcionamiento sólo fué posible mientras no se presentó el problema de países permanentemente deudores o acreedores, mientras la política económica se reguló mediante los regímenes aduaneros, que no impedían el juego de los costos comparados, en forma tal que los países se especializaban en determinadas producciones en las que alcanzaban las mejores condiciones de calidad, cantidad, precios, etc. Además cuando un país era acreedor durante largo tiempo radicaba capitales en el exterior, tal como lo hizo Inglaterra en el siglo pasado con los ferrocarriles, teléfonos, puertos, etc.

El control de cambios no fué una consecuencia inmediata de la guerra de 1914. Iniciadas las hostilidades los países beligerantes se limitaron a tomar medidas para impedir negociaciones con el enemigo, abandonando el régimen de "patrón oro". Ello no provocó como era de esperar fluctuaciones en los cambios: la prolongada vigencia del "patrón oro" y la esperanza del mundo en el sentido de que la guerra tendría corta duración, mantuvo la confianza en la estabilidad de las cotizaciones. Pero si bien no fué consecuencia inmediata de la guerra, sí lo fué del desequilibrio económico y político internacional provocado por la misma: acentuados nacionalismos, luchas económicas traducidas en guerras de tarifas, violentas fluctuaciones en las balanzas de pagos provocadas por especulaciones cambiarias, nerviosos movimientos de capitales, inflación incontrolada, bajos niveles en el comercio internacional, finanzas desequilibradas, etc.

En 1922 el oro en circulación y en los bancos europeos disminuyó en cerca de $ 2.000 millones con respecto a 1913. Esta corriente de metal se dirigió hacia los Estados Unidos, país que desplazó a Alemania e Inglaterra y se transformó en acreedor universal, se bastó a sí mismo y a diferencia de lo que había hecho anteriormente Inglaterra no radicó capitales en el exterior.

La Liga de las Naciones recomendó en la Conferencia de Bruselas de 1920 la

reimplantación del régimen del "patrón oro". Inglaterra lo hizo así en 1923, Argentina en 1927, Francia en 1928, etc. pero no tuvo en esta nueva etapa las características de antes de la guerra. Las nuevas paridadesfijadas entre los billetes en circulación y su valor en oro, fueron en general desacertadas e imposibles de mantener. El fracaso del régimen determinó la reimplantación de las monedas inconvertibles y más aún la implantación de las monedas dirigidas, del empleo de los fondos de estabilización con fines de regulación y del control de cambios.

Mientras rigió el patrón de oro las transacciones internacionales eran de carácter multilateral. Los países no intervenían en la orientación de las corrientes de intercambio porque los saldos del mismo eran libremente transferibles, con un centro de compensaciones en Londres. Al desarticularse este mercado en 1931 con la declaración de inconvertibilidad de la libra, comenzaron las dificultades en las transferencias de los créditos entre los diferentes países, llegándose a los convenios bilaterales de compensación y pagos por pares de países. En tal forma el comercio internacional se orientó en base a consideraciones políticas o monetarias, perdiéndose las ventajas del intercambio resultante del estímulo individual de los empresarios, al tener que atender al equilibrio bilateral, impidiendo el mejor empleo de los saldos del intercambio y reduciendo la eficiencia al disminuirse la especialización. La regulación ordenada de los precios fué reemplazada por las fijaciones de valores por convenios. El comercio por trueque se hizo en base a monedas supervaluadas con relación a las libres y con mercaderías que sólo ofrecían una selección restringida. Los precios fueron en consecuencia más altos que los resultantes de operar libremente. En resúmen, el comercio multilateral es reemplazado por compensaciones bilaterales, perdiendo importancia la cláusula de la nación favorecida, antes corriente en los tratados de política comercial.

En el orden de las ideas imperantes en materia de política económica cabe señalar que hasta la Primera Guerra Mundial tuvieron plena vigencia los principios de libre empresa. Los graves problemas económicos y movimientos sociales provocados por la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1929 condujeron rápidamente a los Gobiernos a la práctica del intervencionismo, llegándose inclusive a la su-

plantación de la actividad privada por la pública. Este movimiento condujo en principio a la adopción de medidas de emergencia en apoyo de las economías nacionales, pero gradualmente se llegó a la planificación generalizada en todos los países.

El control de cambios constituye un reflejo de ese movimiento: en primer lugar el Estado intervino en los mercados de cambios para equilibrar los balances de pagos y estabilizar las cotizaciones mediante los fondos de estabilización, pero progresivamente pasó a regularlos en defensa de las antiguas paridades, contrariando sus tendencias naturales y fijándolas a niveles que consideró adecuados para el desarrollo de una política económica acorde con sus principios de nacionalismo económico, conforme a los planes previamente elaborados. A tal fin el Estado monopolizó la demanda de divisas y procedió a su distribución entre los importadores conforme a un sistema de prioridades que reflejaban su orientación en materia económico-social. En tal forma pasó de su original función monetaria a una más amplia política comercial, convirtiéndose en un instrumento de intervencionismo y planificación.

Con anterioridad a la Guerra de 1914 la política comercial se conducía mediante las tarifas aduaneras. Este instrumento económico ortodoxo es reemplazado ahora por la fijación de cambios arbitrarios alejados de la paridad comercial y sostenidos mediante el control, al encontrarse en él un medio más poderoso y eficaz, no sólo para el mejor desenvolvimiento de las economías, sino inclusive para su desarrollo a expensas de los demás. En tal forma los Estados lo emplean para asegurar la plena ocupación interna mediante la negociación de las cuotas de importación y otros medios restrictivos. Pero por esta vía el control de cambios se convirtió en un instrumento que los Estados no sólo emplearon con fines económicos sino también políticos, como ocurrió con Alemania al servirse de él con propósitos nacionalistas y de fortalecimiento bélico, lo que condujo a la Guerra económica, como ocurrió en los años que antecedieron a la Segunda Guerra Mundial.

Desde el punto de vista del intervencionismo y la planificación, se empleó el control de cambios para desalentar o estimular importaciones y exportaciones, mediante la aplicación de tipos de cambio discriminatorios (o diferenciales), preferenciales o de subsidio, ejerciendo un control cualitativo y cuantitativo, conforme a planes de gobierno preestablecidos.

Asimismo, el control de cambios permitió a los Estados aislar la economía interna de la internacional, permitiendo gravitar sobre los niveles de precios y ocupación interna a través de medidas monetarias, sin que las mismas repercutan sobre la balanza de pagos.

La regulación del comercio y los pagos exteriores en nuestro país.

El desarrollo económico de nuestro país se caracterizaba hacia fines del siglo pasado, por un progresivo incremento del comercio exterior y un alto nivel de importaciones. Como consecuencia de ello y su situación "periférica", dada su estructura, en oposición a los centros cíclicos ubicados antes de la Primera Guerra Mundial en Gran Bretaña y posteriormente en los Estados Unidos, nuestro sistema económico estuvo sometido a fuertes tensiones derivadas de los movimientos cíclicos que sufrían los centros financieros, fenómenos que hacían inoperantes los automatismos reguladores del patrón oro.

La ruptura del sistema económico internacional en 1930 gravitó seriamente sobre nuestro desarrollo económico. La caída de los precios mundiales y las liquidaciones que trajo consigo produjo en los centros financieros una intensa demanda de fondos, a la vez que redujo notablemente el valor de nuestras exportaciones. Los fuertes desequilibrios en los balances de pagos provocaron una intensa deflación, con la consiguiente baja en los niveles de precios internos. Ante la grave crisis iniciada en 1929, la Argentina cerró la Caja de Conversión, suspendiendo el régimen de patrón oro. El Gobierno adoptó entonces diversas medidas tendientes a detener la caída del valor de nuestra moneda, estrechamente ligada a la libra inglesa. Al separarse ésta del régimen de patrón oro en 1931 se produjo una "fuga del peso": los exportadores no quisieron conservar posiciones en libras considerando que era a partir de ese momento una moneda depreciada. La difícil situación por la que atravesaba el país determinó al Gobierno a implantar el control de cambios con el propósito de detener la evasión de capitales, frente al pánico que afectaba al mercado.

En octubre de 1931 se creó por Decreto del Gobierno Provisional la Comisión del Control de Cambios, colocándose bajo su fiscalización todas las operaciones de cambios, asegurando la entrega de letras por parte de los exportadores, impidiendo

la evasión de capitales con miras a estabilizar la balanza de pagos. En 1932 se obligó a los bancos a requerir para sus operaciones un permiso previo. La Comisión fijaba entonces los tipos de cambio compradores y vendedores a los que debían ajustarse los bancos en sus operaciones. El control se completó al establecerse prioridades en la adjudicación de divisas, con lo que se hizo factible el manejo del comercio exterior por parte de la Comisión, que pasó en tal forma a convertirse en un organismo de alta política comercial.

Como era de esperar, al no asegurarse a los importadores la concesión de divisas, se acumularon importantes saldos bloqueados originados en importaciones para las que no se había otorgado el permiso previo, lo que conjuntamente con las bajas cotizaciones oficiales dieron origen a la existencia de un mercado negro o paralelo, en el que las cotizaciones eran superiores a las fijadas por la Comisión. Como consecuencia de ello el sistema se modificó en 1933, no prohibiendo las importaciones, pero haciendo una distinción según hubieran o no contado con permiso previo. Estas últimas contaban con la seguridad de disponer en su momento de las divisas necesarias. Por otra parte, al finalizar ese año, se tomó una disposición de fundamental importancia: la creación de dos mercados, oficial y libre. El primero de ellos con dos tipos: comprador, al que los exportadores de productos regulares estaban obligados a vender sus divisas y vendedor, en el que se adjudicaba el cambio entre los importadores mediante un sistema de licitaciones. Al poder negociarse en el mercado libre las divisas provenientes de cualquier clase de operaciones, excepto las exportaciones regulares, desapareció el mercado negro. Además el sistema dió origen al Fondo de Margen de Cambios con el que pudo desarrollarse en principio una política de subsidio a las exportaciones, a través del mejoramiento de los tipos a que se liquidaban las divisas procedentes de las mismas.

Para no entrar en detalles de carácter histórico que escapan a los límites del presente trabajo, basta decir que el equilibrio del balance de pagos sólo pudo lograrse luego de varios años de crisis, con su natural consecuencia de desocupación y pobreza, que redujo al poder adquisitivo interno en forma tal que la disminución de las importaciones neutralizó la reducción de las exportaciones, sin provocar una marcada depreciación de nuestra moneda.

Aún no repuesta la economía mundial de la gran depresión de 1930, se declaró la Segunda Guerra Mundial. El comercio exterior argentino que tendía a alcanzar los niveles anteriores a la crisis, sufrió una nueva contracción: las importaciones se redujeron a niveles sumamente bajos, pero el incremento de las exportaciones permitió al Banco Central acumular enormes reservas que convirtieron el peso argentino al término de la guerra en una de las monedas más fuertes del mundo, situación favorecida por la imperiosa necesidad de las naciones beligerantes de reabastecerse de alimentos y materias primas.

No obstante las grandes importaciones realizadas entre 1946 y 1948 las cuantiosas reservas conservaron estable el tipo de cambio en algo más de $ 4.- por dólar, tanto en el mercado oficial como en el libre, a pesar del impulso que iba tomando el proceso inflatorio. El excesivo empleo de las reservas provocaron ya en 1949 prácticamente su agotamiento, siguiendo un proceso depreciatorio que llevó el valor de nuestro signo monetario de $ 4.- en 1948 a $ 70.- en 1958.

Las causas de este proceso fueron de orden fundamentalmente político. En lugar de perseguir el restablecimiento del equilibrio del balance de pagos, el Gobierno trató de mejorar el nivel de vida de sectores trabajadores, cuya organización en gremios constituía una fuerza sindical que le otorgaba una considerable influencia política, mediante el abastecimiento de productos importados a bajo precio, a través de tipos de cambios artificialmente reducidos. En tal forma se produjo el estímulo de las importaciones y el desaliento de las exportaciones.

La aceleración del proceso inflatorio y su incidencia en la tendencia al desequilibrio del balance de pagos hizo del control de cambios un régimen cada vez más estricto y minucioso, proliferando la corrupción administrativa. Las ventajas derivadas de las infracciones al régimen, incentivó las evasiones a través de declaraciones falsas en los precios de las exportaciones y de las importaciones. La grave situación de divisas condujo finalmente a la elevación del tipo de cambio oficial, creándose varios tipos diferentes de cambio, e incluso uno que en principio representó la cotización libre, pero que finalmente también fué controlado.

La política seguida por la revolución de 1955 y por el Gobierno Constitucional hasta fines de 1958, siguió en esta materia los lineamientos anteriores. Con-

secuencia de ello fué que a fines de 1958 las reservas monetarias estaban practicamente agotadas. El problema más grave, no obstante, era la tendencia al permanente desequilibrio de la balanza de pagos, que al obligar a restringir las importaciones dificultaba el abastecimiento normal de materias primas, productos semielaborados, equipos, etc., paralizando prácticamente la expansión del país.

La situación descripta impuso la necesidad de contemplar dentro del plan de estabilización la total reforma del régimen cambiario, eliminando los factores de distorsión con miras al equilibrio de la balanza de pagos. Esta reforma se inició el 30 de diciembre de 1958 con la implantación de un mercado de cambios libre con un tipo único, libre y estable, cuyas características analizaremos más adelante.

La evolución de los derechos de importación en nuestro país - La Tarifa de Avalúos.

El auge del control de cambios, como hemos visto, significó la declinación de la aduana como instrumento regulador de la política económica de nuestro país. A continuación analizaremos la evolución de nuestra tarifa de avalúos hasta el momento de efectuarse la reforma cambiaria del 30 de diciembre de 1958, la que sirvió de enlace entre el régimen anterior del control de cambios y el régimen futuro de cambio único, libre y estable, con una tarifa aduanera orgánica y adecuada a nuestra estructura económica.

La Tarifa de Avalúos es un catálogo en el que se enumeran las mercaderías de más frecuente importación junto a su respectivo valor (aforo o avalúo) conforme a la unidad de medida adoptada (kilos, unidades, litros, etc.). El Arancel está constituido por los derechos de importación que recaen sobre los avalúos. Tanto la Tarifa como el Arancel tienen su origen en la Constitución Nacional, al mencionar entre las facultades del Poder Legislativo, la de "legislar sobre aduanas exteriores y establecer los derechos de importación, los cuales, así como los avalúos sobre los que recaigan, serán uniformes en todo el territorio de la Nación" (art.67 inc..1).

Por ley del 7 de mayo de 1853 el Congreso General Constituyente organizó las aduanas nacionales y por Decreto del 28 de agosto de 1853 el Director de la Confederación reglamentó provisionalmente el servicio de aduanas. Asimismo por ley del 9 de diciembre de 1853 se aprobaron las primeras Ordenanzas de Aduana de la República.

La ley 810 sancionada el 30 de setiembre de 1876, conforme al proyecto elaborado por la comisión nombrada en setiembre de 1872 y presidida por Cristóbal Aguirre, administrador de la Aduana de la Capital, aprobó las Nuevas Ordenanzas de Aduana.

En esta forma, desde la Organización Nacional el Congreso ejerció la facultad conferida por nuestra Carta Fundamental a través de la Ley de Aduana, en la que se establecieron los derechos que debían tributar las mercaderías que ingresaran al país, así como las liberaciones de los mismos. La determinación de los avalúos era facultad del Poder Administrador, desde que no era factible que el Congreso estuviese en condiciones de establecer los precios promedio de las mercaderías procedentes de distintos orígenes puestas en las Aduanas del País. Para poder establecer un avalúo significativo es indispensable tener acceso permanente a la documentación de importación, particularmente a las facturas comerciales.

Hasta el año 1906 el Congreso dictó la Ley de Aduana y el Poder Ejecutivo la Tarifa de Avalúos. No obstante la eficiencia con que cumplió esta misión, desde que casi sin excepción dictó una tarifa anual, la Ley 4933 le privó de esa facultad y desde el 1º de enero de 1906 la Tarifa de Avalúos constituye una Ley de la Nación; el Poder Ejecutivo debe remitir anualmente el H.Congreso la planilla de reformas de los aforos que estime conveniente dentro del primer mes de sesiones, mandato que nunca cumplió.

Lo expuesto explica la circunstancia de que nuestra Tarifa de Avalúos sea hoy un instrumento anacrónico, no obstante algunos intentos de actualización, como los decretos-leyes del Gobierno Provisional de 1931: su nomenclatura no se ha modificado desde 1906 y frente a 5.000 artículos catalogados hay más de 20.000 no tarifados, cuyos derechos se establecen por vía de asimilaciones.

Cabe señalar que la Tarifa de Avalúos Oficial, edición 1939, incluye aforos y derechos que no figuran en la ley original y por un curioso error técnico se le incorporaron partidas, aforos y derechos que forman parte del Tratado con Gran Bretaña.

El Gobierno Provisional de 1943/6 dictó con fecha 26 de enero de 1946 el Decreto nº 13 disponiendo el vuelco de la tarifa vigente al esquema ideado por el

Comité de Expertos de la Liga de las Naciones. Este decreto fué ratificado por la Ley 12.964 del año 1947, con lo que el Poder Ejecutivo debía elaborar una nueva tarifa conforme al referido esquema (Ley de Aduana, art. 126, t.o. en 1956), mandato que tampoco cumplió.

La misma Ley 12.964 autorizó al Poder Ejecutivo a modificar el sistema de percepción del impuesto, derogando aforos, total o parcialmente, en cuyo caso las mercaderías deberían despacharse por el valor declarado por el importador y justificado con la exhibición de las facturas de origen. El Poder Ejecutivo en vista de esta facultad derogó por decreto del 23 de agosto de 1950 los aforos de la totalidad de las mercaderías, excepto las que figuraban con aforo convencionado en tratados de comercio celebrados con potencias extranjeras. (Los principales tratados que establecen aforos o derechos fijos son los celebrados con Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estados Unidos de Norteamérica, Brasil, Paraguay y Chile). Esta derogación tenía por objeto dar lugar, durante un determinado lapso, al registro de los precios promedio de las mercaderías modificados por diversos factores derivados de la conflagración mundial, actualizando en tal forma la tarifa; pero desde hace 10 años nuestro país tiene una Tarifa de Avalúos sin avalúos.

Al atribuirse la facultad de establecer los avalúos, además de la de fijar los derechos de importación, el Poder Legislativo delegó ciertas facultades a su vez en el Poder Ejecutivo. Así por Ley 4933, Art. 74, (más tarde reproducido por Art. 76 de la Ley 11.281, el 92 de la Ley 12.964 y 8 de la Ley 14.931) el Poder Administrador quedó facultado para aumentar en un 50% los derechos (o hasta en un 100% en circunstancias excepcionales) y fijar una tasa máxima del 15% para las mercaderías libres de ellos, para las procedentes de países que discriminaran contra de los productos argentinos. Quedó además autorizado para disminuir hasta en un 50% los derechos de algunos artículos de los países que a su juicio ofrecieran ventajas equivalentes. El Poder Ejecutivo sólo hizo en contadas oportunidades uso de estas facultades.

La Ley 12.964 respondió sólo al deseo del Ministerio de Hacienda en realidad de participar con una Ley de Aduanas en el Primer Plan Quinquenal. Por tal motivo constituyó una improvisación tomando disposiciones de las ordenanzas de aduana de

la Ley 11.281, de su decreto reglamentario y del proyecto de creación de la Junta de Aranceles, constituída por funcionarios inamovibles "al margen de las contingencias del ambiente o de sugestiones ajenas a su cometido". "También se salvaguardan los intereses privados -dijo el Dr. Ameghino, su expositor- al asegurar la publicidad de la investigación y al acordar plazos prudentes para la aplicación de las medidas que se adopten". Las reformas no podrían ser alteradas dentro del año de su vigencia. Cabe señalar asimismo que el objeto de la Junta era el de asegurar la unidad de criterio en las decisiones arancelarias.

Pero la Junta de Aranceles prevista en la Ley 12.964 nunca fué creada, con lo que la posibilidad de aumentar o disminuir derechos en "casos concretos" delegada por la misma en el Poder Ejecutivo, ausente el organismo regulador, podía dar lugar a graves excesos. Tal cosa ocurrió con el Decreto 24.156/50, puesto que, excepto las mercaderías con aforos y derechos convencionados en tratados de comercio celebrados por la República, como hemos visto, el resto de las mercaderías, es decir la casi totalidad de las mismas se consideraron casos concretos y sus derechos fueron modificados muchas veces por encima del tope establecido por la misma Ley (50% de lo vigente y hasta el 100% en circunstancias excepcionales).

A partir de la Ley 12.964 de 1947 el Poder Legislativo comienza a desprenderse de su atribución de fijar impuestos, facultad que le es privativa, para delegarla en el Poder Ejecutivo. Este proceso culmina con el Decreto-Ley 5.168 del 18 de abril de 1958, ratificado por Ley 14.467 y con la Ley 14.789 del 9 de enero de 1959, cuyos artículos 26 y 27 comentaremos más adelante.

Mediante los decretos Nos. 24.156 y 25.994 de noviembre de 1950, el Poder Ejecutivo haciendo un uso exagerado de la facultad que le fuera acordada por el Congreso y como consecuencia de la modificación de los aforos, modificó también los derechos de importación, creó y desdobló partidas de la Tarifa sin haber procedido a la previa modificación de la nomenclatura, conforme a lo dispuesto por la Ley de Aduana. Cabe señalar que esta era la condición previa a la creación, sustitución o desdoblamiento de designaciones de mercaderías, puesto que la autorización para hacerlo se refiere a las "subposiciones", nombre que se da a las partidas en la nomenclatura de la tarifa aceptada por el Decreto nº 13 del 26 de enero de 1946.

El uso abusivo de la facultad de enmendar el Arancel trajo considerables perjuicios a la actividad económica. No se siguió ninguna norma de política económica y se crearon tasas hasta entonces no conocidas: 3, 6, 9, 12, 18 y 28 y más por ciento. Se elevaron a cifras exageradamente altas los derechos de algunos artículos tradicionalmente respetados por el Arancel, tanto suntuarios como de primera necesidad. Los relojes, joyas y piedras preciosas pasaron a tributar del 10% al 40%, las legumbres, víveres y pescados frescos de libres pasaron a tributar el 18%. Para advertir que tampoco la necesidad de proteger la mano de obra nacional estuvo presente en la arbitraria distribución de los aranceles, basta observar que los fideos y galletas permanecieron libres de derechos, mientras que las harinas de trigo y maíz dejaron de estar exentas de derecho para pasar a tributar el 45%.

Como hemos dicho el proceso de delegación en el Poder Ejecutivo de la facultad de imponer las contribuciones, privativa del Parlamento, culmina con la Ley 14.789 de 1959 y con el Decreto 5.168/58 ratificado por Ley 14.467 de 1959.

La Ley 14.789, sancionada por la H. Cámara de Diputados el mismo día que la Ley de Aduana nº 14.792, el 9 de enero de 1959, facultó en art.26 al Poder Ejecutivo a aumentar hasta 10 veces los derechos vigentes al 31 de diciembre de 1958 y en su art. 27 a establecer un impuesto innominado sobre importaciones y/o expottaciones en la forma, oportunidad y condiciones que considere conveniente el Poder Ejecutivo. Asimismo lo facultó a determinar el organismo que tendrá a su cargo la aplicación, percepción y fiscalización de dicho impuesto.

A su vez el Decreto-Ley 5.168/58, ratificado por Ley 14.467, al prever la modificación y actualización de la tarifa arancelaria, autorizó al Poder Ejecutivo a establecer recargos transitorios sobre las importaciones y retenciones sobre las exportaciones cuando razones de orden monetario lo justifiquen, y por medio de los Decretos 11.917 y 11.918, en uso de tal facultad, impuso recargos a la importación, no ya sobre ciertas mercaderías sino sobre su casi totalidad, incluyendo las amparadas por tratados de comercio contra otros o más elevados impuestos a la importación que los taxativamente pactados.

Conforme a nuestra Constitución la renta de Aduana provee al Tesoro Nacional (Art. 4º) y es el Poder Legislativo quien impone los derechos de importación, los

cuales, así como los avalúos sobre los que recaigan serán uniformes en todo el territorio de la Nación (Art. 67, inc. 1º). Esta atribución legislativa se encuentra reforzada por el art. 9º al establecer que en las Aduanas regirán las tarifas que sancione el Congreso y conforme al art. 17º sólo el Congreso puede imponer las demás contribuciones. Además es también el Congreso el que provee lo conducente a la prosperidad del país y el que debe promover la industria (Art. 67, inc. 16) y cualquier manifestación de gobierno conveniente para poner en ejercicio los poderes a él concedidos por la Constitución debe proceder del Congreso (Art. 67, inc. 28).

En su edición del 17 de mayo de 1958 el diario "La Prensa" publicó un editorial en el que observa los peligros de esta forma de legislar. Después de admitir la conveniencia de contar con un órgano de asesoramiento, como sería la Comisión de Aranceles, para "orientar al Congreso en la delicada función gradualmente desvirtuada, sino abandonada, de legislar sobre aduanas exteriores y establecer los derechos para la importación y exportación, dice "La Prensa": "Por inercia, comodidad, o siguiendo el espíritu de resignación hacia los avances del Poder Ejecutivo, los legisladores han llegado, por sucesivas delegaciones a entregar a los funcionarios, y de hecho, a un personal burocrático no siempre idóneo y responsable, funciones tan delicadas y de tanta repercusión sobre la vida económica del país y el patrimonio de los habitantes como la de regular todo el comercio exterior y hasta el valor de lo que se compra y se vende en el extranjero". Hace referencia luego a que, pocas décadas antes, la discusión periódica de la Ley de Aduana provocaba debates parlamentarios sobre los problemas que afectan profundamente a la economía nacional y los intereses del consumidor, no obstante lo cual en algunas sesiones de trasnochada, se injertaban disposiciones arancelarias a la ley de presupuesto que entrañaban grave favoritismo. "Nos parece ver -sigue "La Prensa"- la tendencia progresiva a consentir el discrecionalismo ejecutivo". Alude más adelante a la pugna de intereses en torno a la tarifa de avalúos y los aranceles, que deben subordinarse al interés general e interpretarse por representantes del pueblo con una sana orientación, y para concluir expresa: "si admitimos la conveniencia de una Comisión Asesora en materia de Aranceles, no podemos decir lo mismo de las atribuciones que en el decreto se le asignan al Poder Ejecutivo y aún al Ministerio de Hacienda para reformar aran

cales".

Teniendo en cuenta lo expuesto surge que, dada su característica de legislación de emergencia, la relativa a recargos y retenciones implica una delegación de facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo a efectos de que éste, en carácter de Poder Administrador pueda arbitar, con la urgencia que requiera cada situación las medidas que permitan restablecer la normalidad eventualmente alterada en el orden cambiario y monetario.

Analizaremos a continuación las condiciones imperantes en circunstancias de efectuarse la reforma cambiaria de diciembre de 1958. Como veremos la eliminación del mercado oficial de cambios, consecuencia de dicha reforma, hizo necesario introducir en el sistema, nuevos instrumentos que reemplazaran a los controles y adjudicaciones de cambio, contribuyendo a suavizar los efectos de la devaluación monetaria contenida en la reforma y sirviendo de enlace entre el régimen anterior de control de cambios y el futuro de cambio único, libre y estable con una tarifa adecuada a nuestra estructura económica.

Esta tarifa deberá constituir un instrumento fundamental en la regulación de la política económica del país y a tal efecto deberá reunir determinadas condiciones básicas, cuyo estudio constituye el tema del presente trabajo.

## C A P I T U L O -II-

Reforma cambiaria del 30 de diciembre de 1958/ Régimen cambiario anterior a la reforma de diciembre de 1958. Reforma cambiaria del 30 de diciembre de 1958. Política de recargos cambiarios. Críticas a los recargos cambiarios. Criterios y objetivos. Consecuencia de la reforma cambiaria de diciembre de 1958. Efectos de la reforma cambiaria de diciembre de 1958 sobre el sector industrial. Estructura de los recargos cambiarios establecidos por el Decreto Nº 11.917/58. Modificaciones introducidas en el régimen de importaciones por el Decreto Nº 5.439/59. Estructura de los recargos en el Decreto Nº 5.439/59. Régimen de las exportaciones. Normas legales vigentes sobre exportación. Derogación del régimen de retenciones y nuestra política de comercio exterior. Fomento de las exportaciones. Estructura actual del comercio exterior argentino. Estimaciones del comercio exterior para 1963.

## Régimen cambiario anterior a la reforma de diciembre de 1958

El régimen cambiario anterior a la reforma del 30 de diciembre de 1958, constituía la fuente de una grave distorsión monetaria. Desde hacía tiempo el tipo oficial de cambio de $ 18.- por dólar y su equivalente en otras divisas había dejado de ser representativo del poder adquisitivo de la moneda nacional. La gran diferencia existente entre el tipo de cambio oficial y libre inducía a muchos exportadores e importadores a declarar precios inferiores y superiores, respectivamente, a los reales, liquidando las diferencias al tipo de cambio del mercado libre.

Como consecuencia de ello se implantó en 1956 un sistema de aforos. Este sistema tenía el propósito de simplificar los controles aduaneros y cambiarios al eliminar el régimen de verificación individual de precios. Como es sabido el sistema de aforos consistía en fijar un precio básico para cada producto de exportación e importación. Parte de dicho precio se liquidaba por el mercado oficial y la diferencia por el mercado libre de cambios. Para el importador dejó de ser negocio entonces declarar un precio superior al real, ya que de todos modos debía pagar la diferencia por el mercado libre y para el exportador la ventaja de declarar precios inferiores a los reales disminuyó a solo el beneficio de la evasión impositiva, con sus consiguientes riesgos.

Lamentablemente los principios del sistema de aforos se desvirtuaron y comenzó a utilizársele como un medio para proporcionar a determinadas exportaciones un tipo de cambio superior, resultante de ponderar el tipo de cambio oficial de $ 18.- por dólar con la parte liquidable por el mercado libre, en forma tal que permitiera cubrir sus costos. Tal procedimiento constituyó en la práctica una continua desvalorización monetaria, naturalmente encubierta y realizada sin un criterio orgánico, que llevó a convertir a nuestro país en el único del mundo que tenía en la práctica un valor exterior destinto para su moneda según el artículo que exportara o importara.

Como puede apreciarse este sistema tenía el grave inconveniente de que al determinarse el valor de la parte que se negociaba en el mercado oficial, al disminuir los precios internacionales se comprimía el margen que se liquidaba por el mercado libre. Cuando por el contrario los precios exteriores aumentaban el margen

a liquidar por el mercado libre era mayor. Es decir que el importador argentino contaba con un tipo de cambio más bajo cuando el precio internacional del producto que exportaba disminuía y más alto cuanto este precio aumentaba. En tal forma el tipo de cambio actuaba en forma inversa a la que debería actuar como para fomentar las exportaciones.

Un factor que acentuaba la referida distorsión monetaria la constituía el concepto que se fué formando en diversos sectores de la actividad oficial y privada, en el sentido de que estos manipuleos en el valor de la moneda podían constituir una fuente permanente de soluciones. Ello trajo como consecuencia que los precios internos de los productos básicos de nuestra exportación perdieran toda relación con la cotización de los mismos en el mercado internacional.

Cabe señalar finalmente que por este procedimiento nos encontramos en un régimen no ya de cambios múltiples, sino de cambios atomizados.

## Reforma Cambiaria del 30 de diciembre de 1958

El programa de estabilización económica encarado por el Gobierno tendía a lograr por medio de esta reforma la reestructuración del sistema cambiario y el equilibrio de la balanza de pagos.

El régimen vigente a esa fecha conducía inexorablemente a la cesación de pagos por parte del Banco Central, dada la alarmante disminución de las reservas en oro y divisas. El déficit acumulado en los últimos cuatro años superaba los 700 millones de dólares. Por otra parte los sectores industriales reclamaban una mayor liberación de las importaciones tendientes a proporcionar un abastecimiento más fluído de materias primas a la industria.

El propósito de dar mayor libertad a las importaciones y una mayor automaticidad a las mismas, estaba dificultada por la amenaza de cesación de pagos internacionales; por lo tanto antes de cumplir con tales propósitos debían adoptarse las medidas tendientes a restaurar el equilibrio de la balanza comercial y acumular una masa de maniobras que le permitiera cubrir los déficit subsistentes.

Para tener una visión cabal del desequilibrio de nuestra balanza comercial y de nuestra balanza de pagos basta recordar que aún excluyendo la importación de artículos prescindibles, las exportaciones argentinas no alcanzaban para importar las materias primas indispensables en los volúmenes necesarios. Las exportaciones argentinas no superaban los mil millones de dólares anuales. Teniendo en cuenta que los compromisos financieros para 1959 eran de alrededor de 200 millones de dólares, sólo quedaba un saldo destinable a importaciones de unos 800 millones de dólares.

La exigüidad de esta cifra se aprecia teniendo en cuenta que en año 1956 las importaciones de artículos esenciales, excluyendo maquinarias, automóviles, camiones, etc., alcanzó a 900 millones de dólares, cifra que se elevó en el año 1957 a 1.000 millones de dólares.

Como puede apreciarse de lo expuesto, el único medio con que el país contaba para mantener sus abastecimientos esenciales, sin reequipar su industria y naturalmente suprimiendo las importaciones imprescindibles, era recurriendo a las escasas reservas con que aún contaba el Banco Central de la República Argentina.

El impostergable equilibrio de la balanza de pagos, solo podría lograrse en tal situación mediante un riguroso sistema de cupos que redujera las importaciones a las posibilidades de pagos o bien estableciendo un mercado libre de cambios en el que la regulación necesaria se estableciera libremente por el juego de la oferta y la demanda.

La experiencia del país en los sistemas intervencionistas era suficientemente conocida, por lo que el segundo sistema se presentaba como el más adecuado a la realidad económica que vivía el país. Además era factible esperar que con el segundo sistema se estimularía el ingreso y repatriación de capitales argentinos en el exterior.

No obstante las ventajas que evidenciaba el establecimiento de un mercado libre de cambios no podían desconocerse las profundas repercusiones que provocaría la medida. Se hizo necesario ponderar previamente diversos factores y crear las condiciones previas para la misma.

En primer término no era posible establecer un mercado libre de cambios sin contar con las suficientes reservas en oro y divisas. Dada la magnitud de desequilibrio de nuestra balanza de pagos era de esperar una profunda desvalorización del peso argentino con su natural incidencia en el incremento del costo de vida de la población. Sólo con una suficiente masa de maniobras podría el Estado regular el valor de nuestro signo monetario operando en el proyectado mercado libre de cambios.

Otra condición previa a la implantación de un mercado único de cambios la constituía la convertibilidad de las monedas europeas. Los Acuerdos de París obligaban a nuestro país a invertir en Europa las divisas provenientes de nuestras exportaciones al área multilateral.

En tercer término se hizo necesario tomar medidas complementarias para evitar una violenta traslación de ingresos hacia los sectores exportadores. Esta traslación de ingresos, al reducir la capacidad del mercado interno, podría perturbar seriamente la economía nacional.

En cuarto término era necesario prever la defensa de la industria nacional, creando los instrumentos cambiarios que permitiesen reemplazar los anteriores controles y adjudicaciones de cambios.

Veremos a continuación como se logró superar los referidos inconvenientes, creándose las condiciones imprescindibles para adoptar la medida comentada.

Los préstamos obtenidos por el Gobierno como consecuencia de las negociaciones efectuadas conel Fondo Monetario Internacional, y la Tesorería de los Estados Unidos, por un total de 3.455 millones de dólares, permitieron a nuestro país contar con una suficiente masa de maniobras como emprender las reformas.

Asimismo las negociaciones efectuadas con los países integrantes del Club de París hicieron posible superar la segunda dificultad. Cabe señalar que tal solución quedó ratificada por la convertibilidad declarada con posterioridad por dichos países.

Para amortiguar el impacto de la traslación de ingresos hacia el sector agropecuario, se previó la creación de un régimen de retenciones sobre las exportaciones.

La defensa de la industria nacional fué prevista, hasta tanto se efectuase la reforma de régimen aduanero, mediante la aplicación de un régimen de recargos y depósitos previos que analizaremos a continuación con mayor detalle.

## Política de recargos cambiarios

La eliminación del mercado oficial de cambios, consecuencia de la reforma cambiaria del 30 de diciembre de 1958, hizo necesario introducir en el sistema nuevos instrumentos que reemplazaron a los controles y adjudicaciones de cambio, contribuyendo a suavizar los efectos de la devaluación monetaria contenida en la reforma y sirviendo de enlace entre el régimen anterior de control de cambios y el futuro de cambio único, libre y estable, con una tarifa aduanera orgánica, adecuada a nuestra estructura económica. Los instrumentos empleados fueron denominados recargos de importación y retenciones a la exportación.

El sistema de recargos y retenciones tiene su origen, en el estado de emergencia monetaria por el que atraviesa nuestro país. Su base legal la constituye el decreto Ley 5163/58, ratificado por Ley 14.467, el que al prever la modificación y actualización de la tarifa arancelaria, autorizó al Poder Ejecutivo a establecer recargos transitorios sobre las importaciones y retenciones sobre las exportaciones cuando razones de orden monetario lo justifiquen.

Dada su característica de legislación de emergencia la relativa a recargos y retenciones implica una delegación de facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo a efectos de que este en su carácter de Poder Administrador pueda arbitrar, con la urgencia que requiera cada situación, las medidas que permitan restablecer la normalidad eventualmente alterada en el orden cambiario y monetario.

De lo expuesto puede deducirse las características de los recargos a la importación y retenciones a la exportación:

1°) Estos instrumentos son de naturaleza cambiaria, dado que se aplican en función del tipo de cambio.

2°) Son transitorios, desde que tienen su origen en un régimen de emergencia como lo fué el control de cambios y naturalmente no estarán en vigencia sino mientras subsistan las causas que los determinaron. Es de esperar, por lo tanto, que los recargos desaparecerán cuando acuerde con la nueva tarifa aduanera y las retenciones cuando el equilibrio presupuestario haga innecesario recurrir a esta fuente de ingresos para el Fisco.

3°) Son taxativos y de interpretación restrictiva, quedando su establecimiento, modificación o supresión reservada, al igual que los tipos oficiales de cam-

bio, al Poder Ejecutivo, facultad que este puede ejercer directamente por decreto o por delegación a los Secretarios de Estado del Grupo Económico a través de resoluciones conjuntas. Cabe señalar que el Poder Ejecutivo no ha delegado estas facultades, como la de establecer modificaciones y ajustes, en el Banco Central de la República Argentina, como lo hizo en el régimen decontrol de cambios.

La Ley 15.273 del 15-2-60 dispuso en su art. 13 que la Dirección Nacional de Aduanas "tendrá a su cargo la aplicación, percepción y fiscalización de los recargos establecidos por los decretos Nos. 9.969/58, 11.917/58, 11.918/58, 5439/59 y sus complementarios y modificatorios".

De lo expuesto surge que si bien la Dirección Nacional de Aduanas es el órgano legalmente facultado para interpretar las normas vigentes sobre recargos cambiarios no tiene facultades para modificarlas, como tampoco para asimilar mercaderías a otras incluídas en las listas de importación, como lo hace habitualmente en cuanto a la Tarifa de Avalúos.

A estas características se agregan otras derivadas del fundamento de emergencia monetaria que determinan la naturaleza y el alcance de los recargos cambiarios: No requieren aprobación legislativa previa, desde que no son impuestos ni derechos de importación, ni son tipos de cambio diferenciales (si bien en la práctica tienen tal carácter), desde que tienen por objeto conducir al establecimiento de una tarifa aduanera orgánica.

## Críticas a los recargos cambiarios

Este régimen de gravámenes extraarancelarios es criticado fundamentalmente por la adopción de tasas que exceden no ya del 50% que viejos escrúpulos jurídicos admitían como tope razonable para que un impuesto no fuese confiscatorio, sino del valor mismo de la mercadería afectada, siendo de 150% ad-valorem el recargo general, que puede llegar en determinados casos al 200%.

La posibilidad de establecer recargos -que en realidad no son más que impuestos o derechos sobre la importación- en forma discrecional e inapelable, con una duración que excede de lo transitorio a que se refiere el Art. 14 del decreto número 5.168/58, o de crear un impuesto innominado en forma, oportunidad y condiciones que el Poder Ejecutivo determine "para eliminar los efectos traslativos de la distorsión en la estructura de costos y precios de importación y exportación que eventualmente pueda originarse por disposiciones cambiarias" (Ley 14.789, art. 27), comportan a juicio de los críticos de este sistema, algo más que una excesiva delegación de facultades.

Cabe señalar que los recargos han obligado a mencionar las mercaderías afectadas en listas que se superponen con la Tarifa de Avalúos, con más detalles y discriminaciones que la propia nomenclatura de esta. Esto significa que de hecho se ha dictado una nueva ley de aranceles sin intervención del Congreso. Pero uno de los aspectos más criticados y que analizaremos con más detalle más adelante, es que estos tributos son cambiantes, adoptados de improviso o dejados sin efecto en la misma forma, sin debate ni aviso previo, lo que implica una carencia tal de estabilidad que el comerciante, según el instante en que concierte una operación o en que la materialice, tendrá una ganancia exorbitante o una pérdida de magnitud. Es decir, que por el ejercicio de la facultad delegada por el Congreso, queda a merced del Poder Ejecutivo o de sus funcionarios el que sufra o no quebranto la fortuna de los argentinos dedicados al comercio, supuesto enatematizado por el art. 29 de la Constitución Nacional. Las operaciones fraudulentas y aún el propio contrabando, según lo indica la experiencia, son consecuencia directa de la distorsión y desnaturalización del único instrumento previsto por nuestra Carta Magna para regular el intercambio: los aranceles de aduana.

Cuando en el año 1958 se debatió en el Senado un proyecto de reforma al régimen penal vigente para reprimir delitos de contrabando, el Senador Péres (DSS, 25/8/58, p.1148) mencionó, como una de las causas de su auge, la falta de unidad y orientación definida en nuestra política económica: "estimamos imprescindible una revisión general de nuestra política económica, pues en su equivocada orientación están las causas determinantes de todas las irregularidades y abusos a que da lugar por sí misma, cuando no contempla los intereses generales y las verdaderas conveniencias de la economía nacional".

El Centro de Despachantes de Aduana dijo en un memorial dirigido al Congreso con observaciones a esta ley el 30 de abril de 1959, que "so pretexto de satisfacer cabalmente las exigencias del comercio contemporáneo" (como expresa en el mensaje con que el Poder Ejecutivo acompañara el proyecto de Ley) y "de poner término a los graves perjuicios que ocasionan al fisco y a la economía nacional las deficiencias de la legislación en vigor", se instrumentan una serie de disposiciones "que trabarán la libertad de comercio y convertirán a los que la practiquen en protagonistas de una permanente y rezagosa aventura".

El comercio necesita de un régimen estable para desarrollarse y prosperar y el único que puede proporcionárselo es el Parlamento por medio dela Ley de Aranceles. El procedimiento para alterar circunstancialmente estas bases debe ser claro y preciso. El único ámbito que ofrece garantías para que esta condición se cumpla es el Congreso, pues las iniciativas y los debates parlamentarios son de público conocimiento. Además debe ser así porque según la Constitución Nacional sólo el Congreso puede imponer contribuciones y es su primera atribución legislar sobre aduanas exteriores e imponer los derechos de importación, decidiendo que importaciones son desventajosas, nocivas o indeseables y cuales no. Su forma de expresión es la Ley de Aranceles.

## Criterios y Objetivos

Diversos criterios se han tenido en cuenta para la fijación de los recargos y retenciones. Estos criterios y sus respectivos objetivos, son los siguientes:

1º) Criterio Monetario

Como hemos visto al estudiarse la reforma cambiaria se consideró que no era posible pasar de un sistema de control de cambios a un régimen de mercado único, con un tipo de cambio libre y fluctuante, sin una masa de maniobras suficientes como para evitar una excesiva desvalorización de nuestro signo monetario, con su natural incidencia en el costo de vida interno. Obtenida esa masa de maniobras se hacía necesario, no obstante, procurar suavizar las fluctuaciones que se derivarían de la reforma cambiaria.

Este criterio de absoluta prioridad sobre los demás en los rubros de demanda más sensible, persigue, por lo tanto, lograr una relativa estabilidad en el tipo cambiario y en el nivel de precios, desalentando ciertas importaciones. Se trata de un criterio de estricta emergencia e irá desapareciendo a medida que se normalice la situación monetaria lográndose tal estabilidad.

2º) Criterio Fiscal

El desequilibrio presupuestario y el proceso inflacionario que sufre el país hicieron necesario recurrir a esta fuente de recursos con el objeto de cubrir parte de dicho déficit con financiación no inflacionaria.

Este criterio que prima en los rubros de importaciones corrientes y es opuesto al criterio monetario en cuanto no procura desalentar importaciones, está subordinado en su vigencia a que se logre el equilibrio presupuestario o se encuentre en los instrumentos impositivos ordinarios otras fuentes de financiación.

3º) Criterio de protección

Este criterio tiende a dar a la industria nacional la protección con la que contaba a través de los controles de cambio, permisos y certificados de necesidad, evitando bruscas alteraciones en la producción, particularmente en la industria manufacturera.

Se aplica en aquellos rubros en los que la industria nacional no se encuentra, por circunstancias propias de su actual estructura de costos, en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera, manteniendo las condiciones necesarias para su afianzamiento y expansión.

4º) Criterio de regulación de precios

Este criterio que persigue gravitar sobre el nivel de precios internos, tiene vigencia particularmente en las importaciones consideradas esenciales y que por tal motivo tenían anteriormente un tipo de cambio preferencial. Se trata de artículos que inciden fundamentalmente en los costos, por cuyo motivo no se desea gravarlos excesivamente a efectos de no provocar saltos de precios en el mercado interno.

5º) Criterio de redistribución de ingresos

También se tuvo en cuenta al estudiarse la reforma cambiaria que no era posible pasar de un sistema de cambios múltiples a un sistema de cambio único sin considerar que como consecuencia del primero se había producido una cierta distribución de ingresos, determinando un standart de vida interno y una estructura industrial que no se deseaba alterar con demasiada brusquedad.

Como era de esperar, el nuevo sistema significaría una disminución del nivel de vida de los sectores más extensos de la población. Ello traería como consecuencia la limitación de la capacidad adquisitiva del mercado interno sobre el que está fundamentalmente basada la industria nacional.

Cabe considerar al respecto, que las consecuencias de un fenómeno de esta índole serían muy distintas en nuestro país a las que tendría en naciones cuyas industrias están destinadas fundamentalmente a la exportación. En estos países una acentuada baja en la capacidad de consumo por disminución del poder adquisitivo interno, gravitaría en menor proporción en el volúmen de la actividad industrial.

Este criterio persigue además estimular el ahorro y la inversión gravando ciertos consumos y favoreciendo determinadas actividades con preferencia transitoria sobre otras, a efectos de obtener el desarrollo órgánico de la actividad económica del país conforme a los planes de Gobierno.

6º) Criterio de política comercial

Este criterio tiende a orientar las corrientes comerciales gravitando sobre ciertas mercaderías en consideración a su origen. En tal sentido este criterio constituye una función sustitutiva de los contenidos cambiarios y tiende a dar al régimen una estructura que facilite su reemplazo por la futura Tarifa de Avalúos.

Consecuencias de la reforma cambiaria de Diciembre de1958

Las consecuencias inmediatas de la reforma cambiaria fueron la reducción de las importaciones y la inversión de la tendencia deficitaria de nuestro balance de pagos, tal como surge de la comparación de las cifras de nuestro comercio exterior correspondientes a 1959 con relación a las de 1958:

| | | 1959 | 1958 |
|---|---|---|---|
| Importaciones | (cant.) | 13.094.600 Ton. | 14.420.300 Ton. |
| Importaciones | (valor) | 993.019.000 Dlls. | 1.232.633.000 Dlls. |
| Exportaciones | (cant.) | 8.955.300 Ton. | 8.557.000 Ton. |
| Exportaciones | (valor) | 1.008.952.000 Dlls. | 993.919.000 Dlls. |
| Saldo | | + 15.933.000 Dlls. | 238.714.000 Dlls. |

Como puede observarse, mientras las exportaciones fueron sólo ligeramente superiores a las de 1958, las importaciones se redujeron en 1959, como consecuencia de la reforma cambiaria, en un 20% con relación al año anterior.

En tal forma luego de cuatro años de cuantiosos déficit que en total superaron los 1.000 millones de dólares equivalentes a la capacidad exportadora del país en un año, se logró suprimir el déficit e inclusive obtener un pequeño superavit.

Otras consecuencias de la reforma cambiaria de diciembre de 1958 fueron: la estabilización de nuestro signo monetario luego delas violentas oscilaciones que sufriera en el primer semestre de 1959 y el incremento de las reservas en oro y divisas de 96 a cerca de 400 millones de dólares.

Asimismo esta medida, conjuntamente con las demás integrantes del plan de estabilización económica, contribuyó a la recuperación de nuestro prestigio exterior materializado en la ayuda financiera obtenida y en las significativas radicaciones de capital efectuadas.

Los regímenes de cuotas de importación, premios previos de cambio, certificados de necesidad y demás procedimientos proclives al negociado o susceptibles de crear privilegios injustificados o dar lugar a errores o demoras, significaron durante muchos años sustituir la iniciativa privada por las decisiones de funcionarios, no siempre capacitados, bien informados y honestos.

El régimen general de importaciones creado por el Decreto 5439 del 6 de mayo de 1959 dió acceso al comercio de importación a todos los interesados en un plano

de total igualdad, si bien medidas posteriores significaron un retroceso en cuanto al criterio de automaticidad impreso al mismo, al reimplantar el desacreditado régimen de certificados de necesidad y otros requisitos burocráticos.

Cabe señalar en este sentido las características de los decretos Nros. 12.679 del 13-10-59; 11.748 del 27-10-59; 13.287 del 3-11-59; y 13.136 del 22-10-59; como puede observarse todos ellos dictados en el curso de poscosecha, liberando de recargos la importación de maquinaria agrícola, motores marinos para buques pesqueros, buques para la pesca de altura y máquinas, motores y materiales diversos para la industria naval. Como veremos más adelante estos decretos establecen numerosos trámites burocráticos con intervención de dos o más reparticiones a fin de expedir certificados de necesidad, teniendo en cuenta si los elementos a importar no se producen en el país y son indispensables para determinadas actividades, y para controlar una vez efectuada la importación, que los elementos introducidos en franquicia tuvieron el destino previsto.

Cabe señalar desde el punto de vista fiscal que la recaudación de derechos de importación pasó de 1.375,8 millones a 2.035,1 millones agregados a las retenciones a la exportación, la cifra de recaudaciones aduaneras pasó de 1.856,5 a 5.099 millones, lo que representa el 5,6% de la recaudación nacional de 1958 (32.661,9 millones) y el 9% de la de 1959 ( 54.491,4 millones) respectivamente.

La importancia de la recaudación aduanera sobre el total de la recaudación nacional surge del siguiente cuadro:

| Recaudación Nacional (millones de m$n) | 1959 | 1958 |
|---|---|---|
| Total General | 56.491,4 | 32.661,9 |
| Aduanera (total) | 5.099,0 | 1.856,5 |
| Aduanera (importación) | 2.035,1 | 1.375,8 |
| Impuestos internos | 10.360,9 | 6.224,0 |
| Contribución inmobiliaria | 1.272,8 | 700,3 |
| Réditos | 16.529,5 | 9.956,9 |
| Ventas | 8.751,4 | 6.451,8 |

| | | |
|---|---|---|
| Beneficios extraordinarios | 1.886,6 | 999,5 |
| Sellos | 2.040,9 | 1.412,0 |
| Ganancias eventuales | 890,2 | 715,7 |
| Lotería y Carreras | 1.304,0 | 886,0 |
| Sucesiones, patentes y derech. consul. | 1.741,7 | 1.449,0 |
| Particip.y rentas diversas | 6.614,4 | 1.980,2 |

Efectos de la reforma cambiaria de diciembre de 1958 sobre el sector industrial

La puesta en marcha del plan de estabilización repercutió fuertemente, como era de esperar, en el sector industrial. Las importaciones de dicho sector sufrieron los efectos de la desvalorización cambiaria al elevar los tipos de cambio de un promedio de $ 38.- por dólar (para las materias primas y productos semielaborados) a otro superior a los $ 80.- Por otra parte los recargos significaron en la práctica la creación de nuevos tipos de cambio, algunos de ellos superiores a los $ 300.- por dólar.

Si a los efectos de la reforma cambiaria agregamos los derivados de la contracción del mercado interno por la reducción de la demanda efectiva interna y de los créditos bancarios, se justifica la disminución del volumen físico de las importaciones del sector industrial en 1959.

Volumen físico de las materias primas y artículos semielaborados. (No metálicos)
(En miles U$S a precios de 1956)

| | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 |
|---|---|---|---|---|---|
| I - Productos de la agricultura.... | 23.923 | 19.054 | 26.913 | 23.627 | 24.062 |
| II- Maderas..... | 35.528 | 28.881 | 21.458 | 28.124 | 20.643 |
| III-Celulosa y pasta de papel..... | 31.817 | 20.127 | 23.530 | 20.632 | 17.737 |
| IV- Caucho..... | 25.911 | 16.904 | 26.807 | 25.179 | 21.943 |
| V - Productos Químicos..... | 75.026 | 67.086 | 84.478 | 75.463 | 60.366 |
| VI- Textiles..... | 11.291 | 4.623 | 5.386 | 9.264 | 5.392 |
| VII-Galalit, celuloide y plásticos varios..... | 8.705 | 8.440 | 9.885 | 13.280 | 12.148 |
| VIII-Bebidas..... | 382 | 562 | 700 | 1.004 | 767 |
| IX- Papel y cartón..... | 29.979 | 26.546 | 35.259 | 38.081 | 29.395 |
| X - Película cinematográfica virgen | 1.299 | 270 | 1.040 | 1.094 | 1.514 |
| XI- Varios..... | 306 | 963 | 1.726 | 1.615 | 2.974 |
| Total..... | 244.167 | 193.464 | 257.162 | 237.162 | 196.853 |

Volúmen físico de las materias primas y productos intermedios (Metálicos)
(En miles U$S a precios de 1956)

| | 1955 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 |
|---|---|---|---|---|---|
| I - Minerales metalíferos..... | 586 | 1.199 | 950 | 2.020 | 1.161 |
| II- Productos de hierro y acero.... | 165.662 | 135.602 | 129.653 | 213.385 | 157.974 |
| III-Metales no ferrosos..... | 79.132 | 56.466 | 83.359 | 76.040 | 62.598 |
| Total..... | 245.380 | 193.267 | 213.962 | 291.445 | 221.733 |

Como puede observarse la importación de materias primas y productos semielaborados (no metálicos) fué en 1959 inferior en un 17% a la del año 1958, solo superior a la de

1956, año en que se soportó las consecuencias del desplazamiento de los tipos de cambio de octubre de 1955.

La importación de materias primas y productos intermedios metálicos, como también puede observarse, se redujo en casi un 24% con relación a 1958 y fué inferior aún a la de 1955.

En general las importaciones industriales se redujeron durante 1959 en más de un 20% con relación a 1958.

A la redistribución de los ingresos motivada por el plan, que tan desfavorablemente gravitara sobre la industria nacional, se le agregaron otros factores como la restricción del crédito bancario, aumentos masivos de sueldos y salarios, huelgas, etc. Todo ello trajo como consecuencia que en 1959 el índice promedio de producción física de la industria manufacturera fuera inferior en un 13,2% con relación al año 1958, como vemos en el siguiente cuadro:

Evolución del índice del volúmen físico de la producción de la Industria Manufacturera a partir del año 1952

| Años | Indice | Incremento % | Años | Indice | Incremento% |
|---|---|---|---|---|---|
| 1952 | 100,0 | - | 1956 | 114,3 | - 1,5 |
| 1953 | 97,8 | - 2,8 | 1957 | 118,2 | 3,4 |
| 1954 | 106,1 | 8,5 | 1958 | 123,5 | 4,4 |
| 1955 | 116,0 | 9,3 | 1959 | 107,4 | - 13,1 |

Como puede observarse la industria manufacturera tiene en 1959 un nivel de producción levemente superior al del año 1954, siendo que la población es un 10% superior a la de aquella fecha.

En lo que respecta a la repercusión de la disminución de la producción sobre la ocupación, ésta se ha manifestado más como reducción en el número de horas extraordinarias y normales de trabajo, que en forma de despidos, pues mientras el índice de horas-obrero trabajadas bajó en 11,0% en relación a 1958, el de ocupación lo hizo solamente en 4,3.

La Unión Industrial Argentina interpretó que esto podría estar ligado al deseo de retener al personal en vista de la esperada recuperación de los precios y al elevado costo de los despidos.

Los recargos a la importación vigentes son indudablemente elevados, con su consiguiente gravitación sobre el costo del nivel de vida, el incremento del contrabando frente al atractivo de las ganancias que se pueden lograr con la evasión de los recargos, falta de incentivo a la industria nacional para mejorar sus métodos de producción.

Estructura de los recargos cambiarios establecidos por el Decreto nº 11.917/59

Por decreto nº 11.916 del 30 de diciembre de 1958 el Poder Ejecutivo reestructuró el régimen cambiario estableciendo un mercado único y libre de cambios, eliminando los controles directos sobre el comercio y los pagos. Ya por decreto ley nº 5.168 del 18-4-58, ratificado por ley 14.467, se había previsto la modificación y actualización de la tarifa arancelaria, autorizándose al Poder Ejecutivo a establecer recargos transitorios y retenciones sobre las importaciones y exportaciones.

Teniendo en cuenta tal propósito y considerando que mientras no se contase con una tarifa adecuada a la estructura económica del país era necesario adoptar medidas tendientes a estimular el genuino desarrollo industrial e impulsar al mismo tiempo el intercambio comercial con el exterior, se dictó simultáneamente el decreto nº 11.916/58, el 11.917/58 que estableció un régimen de recargos de cambio sobre las importaciones y retenciones sobre las exportaciones de acuerdo a la clasificación de los diversos artículos en cuatro grupos:

-Sin recargo las mercaderías incluídas en la lista nº 1

-20% sobre las mercaderías incluídas en la lista nº 2

-40% sobre las mercaderías incluídas en la lista nº 3

-300% sobre las mercaderías que no están incluídas en las listas precedentes.

Para los automóviles y motocupés continuaron vigentes las disposiciones del decreto nº 9.969/58.

En la confección de las listas se siguieron en general los diversos criterios a que se hizo referencia en el capítulo anterior. A las materias primas o productos semielaborados respecto a los que no existe producción nacional o que esta no es competitiva con la similar extranjera, que constituyen el monto mayor de nuestras importaciones, se los incluyó en su casi totalidad en las listas Nros. 1 y 2, sin recargo o con un recargo de sólo el 20%. Asimismo se los ha eximido del requisito del depósito previo que con anterioridad estaba fijado en un 20% para las importaciones del mercado oficial con régimen automático y del 100% si se hacían por el mercado libre.

A los artículos calificados como suntuarios y artículos que la industria nacio

nal produce en cantidad y calidad como para satisfacer suficientemente el abastecimiento del mercado interno se les gravó con un recargo del 300% y un depósito previo del 500%. Este depósito previo debía calcularse no solo sobre el valor CIF, sino también sobre el importe del recargo, lo que significa un equivalente del 2.000% del valor CIF, convirtiendo a estas importaciones en prohibitivas. Con ello se perseguía como es obvio reducir el empleo de divisas desalentando este tipo de importaciones.

Las materias primas o productos semielaborados respecto a los que existe una producción nacional que no necesita una mayor protección, pero que por ser insuficiente requiere ser contemplada con la importación, se incluyeron en general en la lista nº 3, en la que el régimen de recargos del 40% se complementó con depósitos previos por 180 días del 150% y 300% según los casos. En tal forma los depósitos previos se emplearon como medio de defensa de la industria nacional y no como instrumentos monetarios.

Se estimó que las mercaderías a las que se exigía depósito previo, representaban sólo el 20% del valor de las importaciones previstas sí se realizaran en los volúmenes de los años anteriores al de la reforma.

Cabe destacar que los recargos del 20 y 40% no persiguieron solamente la defensa de la industria nacional, sino también una finalidad monetaria. Esto último como consecuencia de que al discriminar los artículos según su grado de esencialidad se comprimía la demanda y la consiguiente presión sobre el mercado libre de cambios de los que están más gravados, contribuyendo a que el nivel de cotización del peso se efectúe a niveles superiores. Es obvio que de suprimirse los recargos del 20 y 40% dejando que la estructura de las importaciones se determine por la cotización del peso en el mercado, resultaría evidente que tal cotización sería superior a la emergente del régimen establecido en la reforma y los artículos de las listas Nº 1 y 2 deberían pagarse a un costo muy superior.

Respecto a la importación de maquinarias que no produce la industria nacional se estableció un régimen de pago al contado de la totalidad del recargo con un depósito previo del 50%.

Esto constituía solamente, de acuerdo a las declaraciones oficiales, el punto de

partida, puesto que se pensaba complementarla con un régimen de preferencias por eliminación total o parcial de recargos y depósitos previos para aquellas ramas fundamentales que más gravitan en el desarrollo del país. Debe señalarse al respecto que no se pensaba con tales preferencias atender a consideraciones particulares sino a las vigentes de carácter general para todo el que quiera desarrollarse en el ramo fomentado.

Simultáneamente al establecimiento de los recargos se dispuso fijay uno especial de dos veces y media a las importaciones de mercaderías amparadas con seguro de cambio. Se trató en tal forma de prevenir que las operaciones pendientes no se tradujesen en un ingreso adicional para los importadores. Como era evidente por la experiencia argentina y mundial los precios internos futuros estarían determinados, no por las importaciones que se hicieran al tipo anterior de cambio, sino por las que se realizacen al nuevo tipo del mercado único.

## Modificaciones introducidas en el régimen de importaciones por el decreto Nº 5439/59

Por el decreto nº 5439/59 se introdujeron algunasvariantes en el régimen nº 11.917/58 sin modificar sustancialmente los criterios con que se estructuró el mismo.

Por dicho decreto, teniendo en cuenta las opiniones de los distintos sectores económicos del país y la breve experiencia en la aplicación del nuevo régimen, se estableció una escala intermedia del 100% tendiente a lograr la atenuación de las pronunciadas diferencias en los costos resultantes de las escalas anteriores. En tal forma se lograría además, un mejor establecimiento de la actividad industrial, trasladando a esta categoría gran cantidad de productos que estaban sujetos a mayores recargos o fuertes depósitos previos.

Simultáneamente y a efectos de permitir una más fácil financiación de las importaciones se eliminaron algunos depósitos previos, que el régimen solo se mantuvo para aquellas importaciones que se deseaba desalentar al máximo.

Por este decreto se estableció además un texto ordenado de las disposiciones relativas al régimen de importaciones a efectos de permitir su mejor manejo. Se simplificó asimismo, el sistema anterior evitando los agregados y supresiones que hacían tan compleja y engorrosa la comprensión y aplicación de las normas.

Las Secretarías del Grupo Económico fueron asesoradas para la confección de este decreto por una Comición Especial que presidió el Subsecretario de Comercio y que fué integrada por funcionarios de la Secretaría de Finanzas, de la Secretaría de Industria y Minería y de la Vicepresidencia del Banco Central de la República Argentina. Cabe señalar que la intervención del Banco Central, el cual de acuerdo con la nueva ley de Ministerios y las disposiciones del decreto nº 11.917/58 solo tenía función de aplicación en la materia, se consideró conveniente al solo efecto del aporte de elementos estadísticos y antecedentes recogidos durante la estructuración del régimen de importaciones vigentes hasta diciembre del año 1958. La tarea de preparación analítica fué realizada por diversas Comisiones Técnicas, asesoradas en los temas de su competencia por el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Dirección General de Fabricaciones Militares.

Una vez confeccionado el proyecto de estas listas fué entregado a la consideración de las entidades empresarias más representativas del país. Las observaciones que formularon las mismas, no obstante el breve plazo que se les ofreció para su exámen, dieron origen a modificaciones en el proyecto original cuando señalaron omisiones o hubo coincidenciasde opiniones en determinados planteos y siempre que estos no pretendieron alterar el criterio restrictivo en base al cual se estructuraron las listas.

Se creó al mismo tiempo una Comisión Asesora de Importaciones, con participación de

las entidades empresarias, a efectos de considerar las peticiones que no tuvieren curso. En este sentido cabe señalar que fué la primera vez que los organismos empresarios participaron en un estudio integral de esta naturaleza.

Las nuevas disposiciones no tuvieron grandes diferencias con las que rigieron desde el 30 de diciembre de 1958. En tal sentido se mantuvo la absoluta libertad para que los importadores pudieron efectuar sus compras en el exterior sin ninguna intervención previa de los Organismos del Estado, cuya intervención quedó limitada a la de la Dirección Nacional de Aduanas para la percepción de los recargos y tarifas aduaneras correspondientes.

Para las operaciones pendientes a la fecha del decreto se estableció una opción a favor del importador para despachar por cualquiera de los sistemas (Decreto nº 11917/58 566/59 y 5439/59) siempre que la mercadería se embarcase antes del 31 de agosto de 1959 y la que además se encontrase embarcada, en puerto, o amparada por crédito documentario. Se dispuso además que el Banco Central de la República Argentina procedería a la liberación inmediata de los depósitos previos cuando las mercaderías ya importadas estaban en las nuevas listas sujetas a un recargo igual o menor. Si el recargo fuera mayor, el importador podría optar por la liberación del depósito previo abonando la diferencia resultante entre el recargo que pagó y el nuevo recargo vigente.

Estructura de los recargos en el decreto nº 5439/59

Los distintos elementos que componen las importaciones fueron agrupados en siete categorías:

Lista nº 1 - sin recargo;

Lista nº 2 - con 20% de recargo;

Lista nº 3 - con 40% de recargo;

Lista nº 4 - con 100% de recargo;

Lista nº 5 - con 300% de recargo; (1)

Lista nº 6 - a) 40% de recargo;

b) 100% de recargo;

c) 300% de recargo; (1)

Las mercaderías no comprendidas en las citadas listas salvo los automóviles y motocoupes respecto a los que siguieron rigiendo las disposiciones del decreto nº 9.969/58, fueron gravadas con un recargo del 300%. (1)

Además tanto las mercaderías no incluídas en listas como los automóviles y moto-coupés, quedaron sujetos a la obligación de constituir depósitos previos por el término de 180 días sobre el 150% de su valor costo y flete (2).

Como hemos visto para la integración de las listas se continuó aplicando los mismos criterior que regían con anterioridad, introduciéndose solamente las alteraciones aconsejadas por la experiencia de los cuatro meses de aplicación del nuevo régimen.

Las modificaciones efectuadas tuvieron en cuenta las opiniones de los distintos sectores de la actividad económica del país y persiguieron facilitar el abastecimiento de los diversos bienes necesarios para la producción, el consumo y la atención de la salud de la población, como asimismo la disponibilidad de elementos utilizados para la sanidad vegetal y animal.

La estructura de estas listas no responde a criterios puramente teóricos como podría ser la clasificación tecnológica de las mercaderías, en mercaderías en bruto, mercaderías con algún proceso de elaboración, mercaderías en avanzado

estado de elaboración y productos terminados, sino que en su confección se ha tenido en cuenta la situación e importancia de los distintos productos dentro de nuestra estructura económica, en concordancia con los criterios que hemos analizado anteriormente. Por tal motivo cabe señalar que aunque podría decirse en un primer análisis que la confección de las listas no es totalmente homogénea desde el referido punto de vista, sí lo es atendiendo a los diversos criterios queiinspiraron su conformación, tal como veremos a continuación.

La estructura de los recargos cambiarios establecida por este decreto previó dos grandes grupos de bienes de importación: las importaciones corrientes como combustibles, herramientas, materias primas, productos semielaborados y manufacturas y las de bienes de capital (máquinas y motores)

Algunos criterios aplicados en la confección de las listas son comunes a ambos grupos de bienes y otros específicos de cada uno de ellos.

a) Importaciones corrientes:

El principio general fué el de que todas las mercaderías no incluídas en ninguna de las listas tributen el 300% de recargo y el 500% de depósito previo (1) (2), lo que significa que las distintas listas constituyen la excepción del principio enunciad.

a) Lista nº 1 sin recargo

Esta lista, no gravada con recargos ni con la obligación de constituir depósitos previos, es reducida en cuanto al número de productos que conttiene. No obstante muchos de ellos son de gran significación, no sólo por el volúmen que representan sus importaciones, sino también por la importancia que tiene una regular disposición de los mismos para el normal desenvolvimiento de la actividad económica. Así figuraban originalmente en esta lista loscombustibles líquidos y sólidos, los principales metales en forma primaria (cobre, aluminio y estaño), el caucho, papel para diario, etc. Posteriormente se agregaron diversos materiales y equipos con destino a las industrias navales (Decreto nº 13.136/59) y azucarera (Decreto nº 1.234/60), máquinas de contabilidad, estadística, etc. con destino a Bancos y Compañías deSeguros (Decreto 1006/60) reproductores de pedigree (Decreto nº 722/60), etc.

En la confección de esta lista primó un criterio de regulación de precios y de redistribución de ingresos. Cabe señalar respecto a los productos incluídos en la misma que no se deseaba desalentar su importación (criterio monetario).

Además el Fisco no grava tales importaciones sino indirectamente a través del impuesto a las ventas (criterio fiscal). Finalmente para la protección de la industria nacional similar se emplean otros regímenes específicos (petróleo, energía, etc.)

b) Lista nº 2 (20% de recargo)

Esta lista tampoco estaba gravada con la obligación de constituir depósitos previos. Figuran en la misma un gran número de materias primas que en general no se producen en el país y algunos otros materiales como metales primarios (níquel, magnesio, mercurio), arrabio, palanquilla, amianto, hojalata, papel obra e ilustración.

Figuran además en esta lista todos los productos fundamentales para la industria farmacéutica y los empleados en la preparación de elementos destinados a la sanidad vegetal y animal.

Cabe señalar finalmente que en la confección de esta lista primó un criterio exclusivamente fiscal.

c) Lista nº 3 (40% de recargo)

Es esta la lista que contiene mayor número de productos. En la misma fueron incluídos fundamentalmente productos que tienen un proceso de elaboración previa, aunque en algunas circunstancias la industria nacional los utiliza como materias primas realizando con ellas un nuevo y mayor proceso de elaboración.

Figuran en esta lista las chapas, maderas, papeles y productos químicos, etc., artículos que por el monto de sus importaciones constituyen los elementos de mayor gravitación dentro del conjunto.

En la confección de esta lista, que también contiene materias primas, y algunos materiales que en general se producen parcialmente en el país, primó un criterio fiscal y en forma subordinada un criterio de protección para los mencionados en último término.

d) Lista nº 4 (100 % de recargo)

Esta lista está constituída en su gran mayoría por productos que ya en el régimen anterior, si bien figuraban en la lista nº 3 con el 40% de recargo, estaban sujetos a un depósito previo del 300%. Está constituído también por elementos que en ese mismo régimen estaban fuera de lista y por consiguiente grav ados con el 300 % de recargo y la obligación de constituir depósitos previos del 500% sobre su valor CIF.

Algunos de estos productos fueron incluídos en esta lista por ser de una esencialidad menor y otros, respectos a los que la demanda supera la producción local, a efectos de complementar la misma sin desplazarla, asegurando su abastecimiento a precios razonablemente competitivos y acorde con una adecuada protección a la industria nacional.

En la confección de esta lista se combinaron los criterios de protección y regulación de precios. El valor de las importaciones anuales de los productos incluídos en la misma se estimó que eran del orden del 50% del total.

Debe señalarse finalmente, que a los repuestos en general les ha correspondido este elevado recargo en razón de que una parte de su abastecimiento se realiza a través de los planes de producción (tractores y automotores).

e) Lista nº 5 (300% de recargo (1) )

Esta lista está formada por elementos que requieren este margen de protección para la defensa de la industria nacional y por elementos de una esencialidad menor respecto a los que desea desalentar importaciones (instrumentos musicales y algunas herramientas).

En la confección de esta lista que contiene productos semielaborados y manufactura de producción local, primó un criterio de protección de la industria nacional combinado con el monetario de desalentar importaciones.

f) Productos gravados con el 300% de recargo y 500% de depósito previo (1)2)

Se gravarón con este recargo todos los produdos no esenciales, prescindibles o suntuarios cuando no se producen en el país y los que la actividad local puede producir en cantidades consideradas suficientes para abastecer la demanda. Tal el caso de los encajes, puntillas, calzado, casimires, pastas comestibles, whisky, cognac, cigarrillos, etc.

En la confección de esta lista,que equivale practicamente a la anterior prohibición de importación bajo el régimen del control de cambios,

primó un criterio monetario y de protección a la industria nacional.

B) Bienes de capital

Esta lista se refiere exclusivamente a maquinarias y motores industrial es y elementos emergenres. El principio general que regula la importación de estos bienes es inversa a las de las importaciones corrientes. Las máquinas motores que no figuran en las tres listas se gravaron con un recargo del 40% (3), mientras que para las importaciones corrientes la lista innominada está gravada con el recargo más elevado.

De acuerdo a la estructura de las listas es posible la introducción al país de cualquier tipo de maquinarias, sin excepciones. No obstante ello, se ha debito atender el grado de evolución de la industria nacional similar estableciendo una escala con recargos del 40% (3), 100 y 300% (1)

El grueso de los Bienes de Capital por lo tanto, podía introducirse con un recargo mínimo del 40% (3), correspondiendo el recargo del 100 o del 300% cuando es necesario proteger a la elaboración local o establecer un incentivo para producir en el país determinadas máquinas y equipos.

a) Lista nº 6 (40% de recargo (3) )

Las máquinas y motores no incluídas en la lista 6A y 6B, o sea innominadas, se gravaron con el 40% de recargo (3). Estos elementos no se fabrican en el país, de manera que el criterio predominante es el exclusivamente monetario. Este último se deduce del control adicional que sometía a previa autorización del Banco Central de la República Argentina las adquisiciones con crédito reembolsables a plazos superiores a 180 días, de acuerdo a la R.C. 1 del 30 de diciembre de 1958 (4).

Respecto a los bienes de capital cuyos precios sólo pueden descargarse a través de las respectivas amortizaciones, del 40% de recargo se consideró suficiente para impedir importaciones toda vez que debía abonarse al contado en tanto que las compras de bienes de capital en el exterior se combinan generalmente con facilidades de pago.

b) Lista 6A (100% de recargo)

Se incluyen en esta lista las máquinas y motores que se fabrican en el país en cantidades insuficientes como para satisfacer la demanda. El criterio predominante en su confección es el de protección de la industria nacional.

c) Lista 6B (300% de recargo (1) )

Se incluyen en esta lista máquinas y motores que se fabrican en el país en cantidades, calidad y precios que se consideran adecuados pa-

ra satisfacer la demanda interna.

En la confección de esta lista primó igualmente un criterio proteccionista.

---

Para completar este análisis debe señalarse que algunas situaciones relativas a ciertos elementos en particular, no fueron contemplados en esta lista por entenderse que deberían ser motivo de un estudio aparte. Así se ha entendido necesario estructurar un régimen para el desarrollo de la industria aeronáutica y la importación de aviones.

Otro régimen especifico se interpretó necesario establecer para facilitar el desarrollo de la industria naval, tanto de astilleros de construcción como de reparación.

Respecto a los motores de combustión interna, se proyectó colocarlo también bajo un régimen especial teniendo en cuenta diversos factores tales como la protección de los planes de producción de motores ya existentes y adecuada protección a la industria nacional que los produce en distintas potencias.

Finalmente se previó para otros sectores de la producción, su consideración mediante la intervención del Consejo Nacional de Promoción Industrial de reciente creación.

(1) Por decreto nº 17.451 del 30 diciembre 1959, se dispuso la reducción de recargos del 300 al 150%, creandose una lista intermedia del 200% en la que serían gradualmente incluídos los productos que no tuviesen en el 150% un margen adecuado de protección.

(2) Por decreto nº 14.823 del 6 de noviembre de 1959, se dejó sin efecto la obligación de constituir depósitos previos.

## Régimen de las exportaciones

La constitución nacional reserva también la fijación de los derechos de exportación, como facultad privativa del Congreso Nacional. Así atribuye al Congreso no sólo legislar sobre aduanas exteriores, sino también: "establecer igualmente los derechos de exportación". Estos derechos sufrieron diversas alternativas hasta que la ley 11.274 de 1925 gravó los principales renglones de exportación con un derecho máximo de 12 y 15% del excedente de aforo o valor índice, o sea el valor fijado mensualmente por la Comisión de Aforo, y los demás renglones con el 2% de su valor.

Al producirse la declinación de los precios en el mercado internacional, en la mayor parte de los casos dicho excedente desapareció, de modo que los ingresos fiscales por este concepto se redujeron a montos insignificantes. Por esta circunstancia y por otras razones de política económica estos derechos se suprimieron en 1932. Pero no muchos años después y como consecuencia del proceso de intervencionismo estatal que hemos reseñado, las divisas provenientes de las exportaciones debieron negociarse con intervención del Banco Central , el cual las pagaba en pesos moneda nacional a un tipo de cambio completamente arbitrario y, como es lógico, inferior al del mercado. El Gobierno de la Revolución de 1955 mantuvo este sistema de contribución indirecta, pero oportunamente eliminó el control de la transferencia de fondos. A su vez el Gobierno Constitucional de 1958 suprimió los permisos previos y simplificó los cuadros de clasificación de los productos exportables, pero la reforma cambiaria de dicho año agravó la situación de los exportadores estableciendo el régimen de retenciones, que por incidir sobre el valor de las mercaderías e ingresar a rentas generales, son simplemente un impuesto a la exportación.

Los críticos del sistema de retenciones sostienen que cuando el país necesita conquistar mercados para sus productos exportables, para lo que otros países recurren a subsidios a la exportación, resulta antieconómico mantener derechos de exportación que, por estas mismas razones, fueron ya suprimidos en el año 1932

## Normas legales vigentes sobre exportación

El decreto 11.917 del 30 de diciembre de 1958 fijó el régimen de las exportaciones clasificando las mercaderías en dos listas: la primera de ellas con una retención del 20% y la segunda con una retención del 10%. Las mercaderías fuera de listas se exportarían sin retenciones.

Por decreto nº 242 del 10 de enero de 1959 se estableció un impuesto transitorio del 15% a diversos productos cuya exportación se realizace de acuerdo con el régimen de cambios y disposiciones previstas por los decretos nros. 11.916/58 y 11.917/58. En los considerandos de la medida se destacó el objetivo fundamental del programa de estabilización de evitar, q ue a raíz de las medidas a aplicarse se originasen beneficios adicionales en determinados sectores de la economía, lo que significaría nuevas distorsiones que el programa de estabilización trataba de corregir. Tal situación se planteaba por la creación del mercado único de cambios, en cuanto se refiere a los productos destinados a la exportación que se encuentran en stock almacenados a la espera de su negociación con el exterior, pero sobre los cuales ya el productor ha percibido su precio. Tales operaciones, por tratarse de productos ya comercializadosinternamente de acuerdo con los niveles de precios correspondientes a la anterior estructura cambiaria, producirían utilidades adicionales e inesperadas a los sectores intermediarios.

Cabe recordar que el art. 27 de la ley 14.789 faculta al Podee Ejecutivo para establecer impuestos transitorios a las exportaciones, a efectos de evitar que los efectos traslativos de la reforma cambiaria distorsionen la estructura de precios y costos, facultad de la que éste hizo uso mediante la medida comentada.

Por decreto 807 del 10 de enero de 1959, se dispuso que la Secretaría de Hacienda determine los precios unitarios de exportación de los productos de la ganadería y la agricultura al solo efecto de la precepción de las retenciones establecidas por el decreto nº 11.917/58 y del impuesto transitorio del 15% fijado por el decreto nº 242/59. Los precios de exportación establecidos por la Secretaría de Hacienda se aplicarán a todas las exportaciones con total independencia de los valores consignados en la respectiva documentación de embarque y regirá mientras las cotizaciones efectivas que hayan servido de base para el cálculo de los valores convencionales, no registren variantes de importancia que acosejensu modificación Estos precios unitarios serán establecidos y autorizados por la Secretaría de Hacienda previo dictamen de una comisión técnica asesora integrada

por representantes de las Secretarías de Comercio y Agricultura y Ganadería del Banco Central y de la Dirección Nacional de Aduanas, presidida por el representante de ésta última.

En esta forma se estableció un procedimiento que se interpretó ágil, a efectos de organizar una estructura de precios relativamente estable para el pago de las retenciones fijados por el decreto nº 11.917/58, sin crear trabas al comercio exportador.

Derogación del régimen de retenciones y nuestra política de Comercio exterior

Como hemos visto, el régimen de las retenciones fué impuesto con caracter transitorio en diciembre de 1958 como un medio de amortiguar el impacto que provocó en los precios el paso del sistema del control de cambios al de cambios libres, y se mantuvo más de lo previsto porque resultó ser una excelente fuente de recursos para el fisco, a la vez que un freno artificial contra el aumento de los precios internos.

Las retenciones sobre la exportación proporcionan el 15% de los ingresos en efectivo de la Tesorería y es obvio que no podrán ser eliminadas totalmente sin crear una carga impositiva interna que redituara un ingreso equivalente. No obstante, las retenciones sobre las exportaciones, particularmente de productos agropecuarios, han sido progresivamente derogadas.

Al considerarse el presupuesto delejercicio 1962/63 se incluyó un recurso de 8.000 millones de pesos a proveerse con el producido de las retenciones sobre la producción agropecuaria, lo que creó la sensación de que el régimen de retenciones sobre los productos del agro sería reimplantado, provocando la alarma de los productores rurales que pasan por una de las situaciones más críticas de su historia. La sequía y la elevación indiscriminada de los costos les han ocasionado fuertes pérdidas, desalentándolos. La reimplantación de las retenciones agravaría este cuadro.

El problema fundamental de la economía es en estos momentos exportar. Se ha dicho con razón "exportar o perecer". Se necesitan urgentemente divisas para financiar las importaciones que han de mantener la actividad industrial y la plena ocupación, para financiar los planes de desarrollo y para abonar los intereses y amortizaciones de la deuda pública y privada del país.

La penuria de divisas en que se debate la economía nacional para mantener los objetivos industriales, laborales, de desarrollo y capacidad de pago a que nos hemos referido, es alarmante. En cifras redondas nuestro país importa por valor de u$s 1.500.- millones y exporta por valor de u$s 1.000.- millones. Este desequilibrio no es esporádico ni accidental, sino que ha venido acumulándose durante varios años. Es urgente por lo tanto, invertir cuanto antes la tendencia de la balanza comercial y para ello es indispensable incrementar las exportaciones.

El 95% de las exportaciones está representada por productos agropecua

rios; 50% por los de la ganadería y 45% por los de la agricultura. Por lo tanto, sin perjuicio de estimular también las exportaciones no habituales, hay que concentrar los esfuerzos en el aliento del agro.

Los grandes problemas para expandir las exportaciones argentinas son la falta de producción y las medidas proteccionistas y restrictivas impuestas por los países tradicionalmente importadores, particularmente los integrantes del Mercado Común Europeo. En general se opina sobre la conveniencia de diversificar nuestros mercados de carnes, lo cual es muy lógido y conveniente, pero en realidad en estos momentos ni siquiera podemos atender nuestras expostaciones de carnes al Reino Unido, que es nuestro principal mercado. Nuestro país perdió licitaciones de carnes que pudo haber ganado sin las retenciones (entre ellas tres seguidas en Portugal). En la conserva de carnes el perjuicio es doble, porque las retenciones gravitan mucho más sobre el producto elaborado que sobre la materia prima. En el "enlatado" el porciento de retenciones establecido se calcula sobre el valor total del producto exportado, es decir, sobre la materia prima, la electricidad, las etiquetas, y toda la compleja gama de industrais del país y sus respectivas manos de obra que cooperan en la industrialización. Con las retenciones a la conserva no solo se pierden mercados, sino que se promueve el trabajo y se fomenta la industrialización en los países extranjeros, mientras los desalentamos en el nuestro. Durante la anterior vigencia de las retenciones, se elaboraba parte de la carne nuestra en el exterior, lo que seguramente volvería a hacerse si se reimplantaran. Se perderían divisas y se cegarían posibilidades de trabajo.

Ni siquiera desde el punto de vista fiscal convendría reestablecer las retenciones. Debido a las dificultades que ello ocasionaría en los mercados extranjeros, además de ingresar menos divisas al país, toda la riqueza nacional, que es a la vez materia de impuestos, se vería afectada. Lo que el Tesoro ganase con las retenciones lo perdería con el producido de otros impuestos.

Respecto a la ganadería en particular, la eliminación de las retenciones no es evidentemente la solución del problema, sino un principio de solución. La grave crisis de la ganadería es consecuencia directa de la elevación de los costos agropecuarios, de los cuales las retenciones eran apenas un elemento, aunque muy importante. Los costos, considerados en todos sus aspectos, constituyen el problema más grave del agro nacional. Así aumentan los precios de la maquinaria agrícola, de la semilla, de las

pasturas, de los productos sanitarios, de las tarifas, de los fletes, de los salarios rurales, y de los salarios de las industrias vinculadas al agro. Si estos aumentos son persistentes y constantes, naufragan todos los cálculos financieros y las ganancias - que constituyen el estímulo de una economía libre - se reducen hasta inducir a la liquidación de los planteles y el abandono del campo, máxime si ellas se transforman en pérdidas. Se ha insistido en que hay que "exportar o perecer"; pero la primera condición para exportar carne es producirla en cantidad suficiente, y la condición sine qua non para producirla es que los productores descorazonados, no se sientan impulsados a cambiar de tareas.

Otro problema transcendente es el de los mercados. Partiendo de la base de que dispongamos de carnes para exportar en la medida requerida por las necesidades exigidas por los planes trazados para el desarrollo nacional, a qué mercados dirigiremos los envíos?. La mayor parte de nuestras exportaciones de carnes está concentrada en estos momentos por dificultades que hemos tenido con los demás países, en el mercado británico, y aún dicho mercado nos está comprando menos que lo que suele hacerlo de ordinario.

Esta disminución de tonelaje no ha tenido la compensatoria consecuencia de aumentar los precios, como ocurría en otros tiempos, sino que también los precios se han deteriorado. Si se mantienen esos precios, la eliminación de las retenciones va a distribuirse con dificultad entre la industria frigorífica que en conjunto perdió en 1961, 1.000 millones de pesos y que sigue perdiendo este año - y los productores, que continúan descapitalizándose.

Pero aunque sea indispensable diversificar las ventas y ganar nuevos mercados, es básico conservar el tradicional mercado británico, cualesquiera sean las dificultades que en la actualidad nos presente. Y nos presenta muchas. Por lo pronto, mediante subsidios cuya eliminación por el reciente plan de austeridad se ha anunciado, el Reino Unido incrementó su producción nativa hasta autoabastecerse en el 70 por ciento de su consumo interno de carne vacuna, que hoy es menor que hace algunos años por el auge del consumo de aves y otros alimentos.

En segundo lugar, nuestros viejos competidores Australia y Nueva Zelandia hacen una magnífica propaganda para sus carnes en Gran Bretaña, que se ve en todos los lugares de las ciudades inglesas, hasta en las escuelas, en tanto esa propaganda falta para la carne argentina.

En tercer lugar, están remitiendo carne a Gran Bretaña países de la

órbita comunista como Yugoeslavia, Rumania y la misma Hungría, y compitiendo con la carne argentina, ya ya que no en calidad, en precio.

En cuarto lugar - y quizá sea esto lo más importante -, nuestro país, que tenía en el Imperio a su principal proveedor de petróleo, cada día compra menos al Reino Unido ésta y otras mercaderías, lo cual, en lo que se refiere al petróleo, es en extremo conveniente para la economía general del país, pero evidentemente restó estusiasmo al gobierno británico para encauzar sus compras hacia la Argentina.

## Fomento de las exportaciones

Es indudable que nuestro país no puede continuar por mucho tiempo más comprimiendo sus compras en el exterior sin afectar el abastecimiento de las actividades vinculadas con la producción y la distribución de bienes, y hasta con la atención de las necesidades primordiales de sus habitantes. Por eso resulta indispensable acrecentar las exportaciones a fin de lograr la capacidad de pago necesaria para financiar las importaciones. La expansión de las exportaciones depende de la disponibilidad de productos para vender en condiciones adecuadas y de la existencia de compradores. Como consecuencia de diversos factores los saldos exportables procedentes, en primer lugar, de la agricultura y la ganadería, han disminuido marcadamente. En cuanto a los compradores, una errónea política nos ha hecho perder la primacía de nuestros productos en numerosos mercados, ahora difíciles de recuperar por haber logrado su autoabastecimiento o estar acostumbrados a otros proveedores con los cuales, por otra parte, no podemos luchar con posibilidades de éxito. A esto se agregan las medidas restrictivas impuestas por los países tradicionalmente importadores como parte de sus políticas proteccionistas.

Conociendo la trascendencia que tiene para la recuperación de nuestra economía la expansión de las exportaciones y la naturaleza de los obstáculos que frenan su desarrollo, la Cámara Argentina de Comercio ha expuesto en una nota presentada a las autoridades nacionales, las diversas medidas que a su juicio deberían adoptarse a fin de lograr el equilibrio de la balanza de pagos mediante el incremento de las ventas al exterior.

Las referidas medidas son las siguientes: 1) concertar convenios regionales y mundiales, así como los acuerdos con otros países, dentro de lineamientos que tiendan a la multilateralidad del comercio y de los pagos; 2) eliminar las retenciones que sufren los valores de las exportaciones, en virtud de las disposiciones vigentes en materia de cambios; 3) posibilitar al comprador extranjero el pago de nuestras ventas en condiciones liberales, especialmente en los casos de productos que deban afrontar la competencia de otros mercados; 4) suprimir las cuotas o cupos y las exigencias de permisos previos en embarques al exterior; 5) establecer un régimen amplio de "draw-back" para los envíos de la producción nacional, mediante la devolución de impuestos y recargos percibidos por los materiales importados que se incorporen a nuestras exportaciones; 6) liberar las operaciones con el exterior del impuesto a las ventas y de los otros gravámenes nacionales y provinciales que constituyen un poderoso factor de encarecimiento de las mercancías; 7) facilitar la acción privada en la investigación de mercados,

propaganda, relaciones públicas y certificación de calidades, y a ese fin debe instruirse debidamente a los consulados y consejerías económicas en el exterior; 8) respaldar los esfuerzos de productores y exportadores mediante el apoyo financiero a sus operaciones por las instituciones de crédito y la adopción de una política de fomento en materia de líneas y de fletes a cargo de las empresas de transporte; 9) simplificar al máximo las tramitaciones burocráticas, eliminando el expedienteo y los formularios inútiles que traban el envío de muestras y el despacho oportuno de las exportaciones; 10) crear una comisión honoraria compuesta por funcionarios y representantes de las actividades económicas, encargada de delinear nuestra política comercial en sus aspectos fundamentales, a fin de que tengan libre acceso para ser escuchados todos los intereses en juego.

Consideramos que la recuperación de los mercados perdidos y la obtención de nuevos clientes para nuestros productos tradicionales y otros muchos que ahora surgen de la actividad nacional, sólo puede lograrse mediante la realización de una intensa propaganda privada desarrollada en el exterior para que se conozca lo que la Argentina es capaz de producir y el ofrecimiento de artículos de alta e invariable calidad en condiciones adecuadas. El Estado debe limitarse a suprimir los recargos cambiarios que encarecen los costos, facilitar el otorgamiento de los créditos bancarios que los productos requieren para atender el desarrollo de los procesos de producción y distribución y eliminar las trabas administrativas, resabios de épocas superadas, que impiden el envío en su debida oportunidad de las mercaderías vendidas. Es evidente que por encima de todo está la disponibilidad de productos; de ahí la conveniencia de desarrollar una acción paralela de acrecentamiento de la producción, que facilitará la atención del mercado interno y la expansión de las ventas al exterior.

## Estructura actual del comercio exterior argentino

La balanza comercial de 1962 arrojó un déficit de 140,6 millones de dólares, resultante de exportaciones por 1.209,5 millones de dólares e importaciones por 1.350,1 millones.

En 1961 el déficit del intercambio fué de 496, 2 millones de dólares. Con relación a ese año hubo en 1962 un aumento del 25,5 por ciento en las exportaciones, expresadas en dólares, y una baja del 7,6 por ciento en las importaciones.

El volúmen físico de las mercaderías exportadas en 1962 alcanzó a 11.920 toneladas, que es el mayor valor alcanzado desde 1939, en que se exportaron 12.800 toneladas. Las exportaciones efectadas en 1962 significan un aumento del 63,4 por ciento respecto del tonelaje registrado en 1961. El siguiente cuadro compara los valores de los dos últimos años (en millones):

| | 1961 | 1962 | % |
|---|---|---|---|
| **Exportaciones** | | | |
| Tonelaje | 7,3 | 11,9 | 63,4 |
| Valor en dólares | 964,1 | 1.209,5 | 25,5 |
| **Importaciones** | | | |
| Tonelaje | 9,8 | 7,2 | - 25,9 |
| Valor en dólares | 1.460,3 | 1.350,1 | - 7,6 |

Como puede apreciarse en el cuadro sobre el intercambio de la última década que se transcribe más adelante, el valor de las exportaciones de 1962 es el mayor de ese período, aunque por un margen reducido si se compara con 1953, pese a un volumen muy superior de las ventas al exterior expresadas en toneladas.

Del total exportado, considerando los valores en dólares, el 50% corresponde a productos de la agricultura y el 44% a los de la ganadería. Los principales renglones son los siguientes: Cereales y lino 344,7 millones de dólares; carnes 226,1 millones de dólares; oleaginosos (excluído lino) y sus aceites 166,9 millones, y lanas 144,1 millones de dólares. Estos productos representan en conjunto el 73 por ciento del valor total de las exportaciones de 1962.

Comparando los volúmenes embarcados en los tres últimos años, se tiene que en 1962 las exportaciones de cereales aumentaron 88 por ciento con relación a 1961 y 14 por ciento respecto de 1960; las carnes aumentaron 29 por ciento respecto de los dos años y los oleaginosos aumentaron 31 y

37 por ciento, respectivamente.

Del valor total de las importaciones equivalentes a 1.350,1 millones de dólares; 728, 1 millones son del renglón maquinarias; 141,5 millones de hierro, incluídos minerales de hierro y sus artefactos; 90,3 millones de combustibles y lubricantes y 81,1 millones de sustancias y productos químicos. Todos estos representan el 77 por ciento del total.

El renglón de maquinarias representa el 54 por ciento del total de las importaciones y se ha registrado un aumento del 10 por ciento respecto de 1961 y del 36 por ciento sobre 1960.

De los 728,1 millones de dólares de este renglón, 464,6 millones fueron de máquinas y equipos para la industria y el agro y 263,4 millones de dólares, de vehículos. Estos últimos aumentaron, en cuanto al valor de dólares de las importaciones, 43,6 millones respecto de 1961 y 132,7 millones por sobre la cifra de 1960.

Las importaciones de combustibles, que en 1962 totalizaron 3,2 millones de toneladas, fueron 31,6 por ciento menores que las de 1961 y 51,5 por ciento, también menores que las de 1960.

Expresando los valores en dólares se tiene que se redujeron 39,4 millones respecto de 1961 y 65,7 millones con relación a 1960.

La información oficial hace notar que las importaciones de tabacos y sus manufacturas aumentaron el año pasado de 935.000.- dólares, que fué el total de 1961, a 5,2 millones de dólares y que el renglón de textiles y sus manufacturas también aumentó de 34,4 millones a 47,6 millones de dólares.

De la discriminación del intercambio por continentes resulta que del volúmen total (exportaciones más importaciones) aproximadamente el 58 por ciento correspondió al continente europeo, con el cual resultó un superavit de 243,5 millones de dólares.

El intercambio con los países de América arrojó un déficit de 344,8 millones de dólares, pese que el realizado con los integrantes de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio fué favorable a la Argentina por 34,5 millones de dólares.

El cuadro siguiente da los totales por continente:

| | Exportaciones | Importaciones | Saldo |
|---|---|---|---|
| | (en millones de dólares) | | |
| América | 252,3 | 597,1 | - 344,8 |
| Europa (Excluída URSS) | 873,2 | 629,7 | 243,5 |
| Asia (Excluída URSS) | 60,9 | 105,8 | - 44,9 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Africa y Oceanía | 12,4 | 8,6 | 3,8 |
| URSS | 10,7 | 8,8 | 1,9 |
| TOTALES | 1.209,5 | 1.350,0 | - 140,5 |

Otro cuadro que acompaña esta información permite apreciar el intercambio de 1962 por países y agrupaciones de ellos (ALALC. Mercado Común Europeo y Asociación Europea de Libre Comercio).

En el concepto "otros países" no están incluídos todos los demás, sino solamente los principales en cuanto a la relación de intercambio comercial.

Los principales proveedores de la Argentina durante el año pasado fueron los Estados Unidos, Alemanía, Italia y el Reino Unido, con totales superiores a 118 millones de dólares cada uno.

Los principales compradores de productos argentinos en 1962 fueron el Reino Unido, los Países Bajos, Italia y Alemania; todos ellos con cifras superiores a 120millones de dólares.

Tomando los saldos del intercambio en dólares, se tiene que los más favorables para la Argentina fueron registrados con los Países Bajos, 151,7 millones de dólares; Reino Unido, 85 millones de dólares; Bélgica, 38,2 millones de dólares y China, 26,2 millones de dólares.

Los más desfavorables son los correspondientes a los Estados Unidos, 308 millones de dólares; Alemania, 64,1 millones de dólares; Venezuela, 42,5 millones y Japón, 37,0 millones de dólares.

Las importaciones realizadas por nuestro país el año pasado totalizaron, según dijimos, 1.350,1 millones de dólares.

Si bien esa cifra significa una reducción de 7,6 por ciento respecto de las importaciones de 1961, se trata de la cifra más elevada, sise excluye la de ese año, de la última década.

El cuadro que se transcribe permite comparar el detalle de importaciones, por grupos de artículos desde 1960, expresado tanto en tonelaje como valores en dólares.

Puede observarse a sí el considerable aumento en valor de las compras en el exterior de tabaco y sus manufacturas, que fué en 1960 de 1,3 millones de dólares y en p961 de 0,9 millones, y que totalizaron el año pasado 5,9 millones de dólares.

También aumentó el valor de las importaciones de textiles y sus manufacturas, que en 1962 fué de 47,7 millones dólares contra 38,8 y 34,4 millones respectivamente, de 1960 y 1961.

Hubo una reducción considerable, en cambio, en las importaciones de hierro y sus artefactos. En 1960 se ha bía comprado al exterior 1.718.000 toneladas y en 1961 ese total aumentó a 1.875.000 toneladas. En cambio el año pasado estas se redujeron a 1.176.000 toneladas. Los totales, en millones de dóla res, para 1961 y 1962 fueron, respectivamente, de 215,6 y 141,5 millones de dólares.

En la reducción anotada ha influído la formación de stocks de los años anteriores, en que las importaciones fueron superiores a las necesidades locales.

El renglón de maquinarias, que equivale al 54 por ciento del total de las importaciones de 1962, ha aumentado, en cuanto al valor en dólares, en los tres últimos años, de la siguiente manera: 1960, 533,8 millones; 1961, 661,2 millones y 1962, 728 millones de dólares. De este último total, 464,6 millones de dólares fueron de máquinas y equipos para la industria y el agro, y el resto, o sea 263,4 millones de dólares, de vehículos.

La importación de vehículos fué el año pasado 43,6 millones de dólares superior a la de 1961 y 132,7 millones mayor que la de 1960.

## Estimaciones del comercio exterior para 1963

De acuerdo con los datos estadísticos suministrados por la Secretaría de Comercio las exportaciones de 1963 llegarían de 1.176,2 millones de dólares, las importaciones a 977 millones de dólares, lo que arrojaría un probable saldo favorable de 179,2 millones de dólares.

Cabe recordar que durante 1962, la balanza de pagos señaló un déficit de 140,6 millones de dólares debido a que las importaciones sumaron 1.350,1 y las exportaciones 1.209,5 ambas cifras en millones de dólares. En 1961 el déficit del intercambio alcanzó a 496 millones de dólares.

En lo que atañe al rubro carne, aunque se confíe en exportar un volúmen similar al de 1962, los precios promedios serían algo más bajos, con lo que el valor exportado sería ligeramente menor que el año pasado.

También se estima una mayor exportación de lana debido a la contracción del consumo interno, salvo que la exportación de manufacturas de lana tuviera un fuerte aumento, en cuyo caso las cifras se trasladarían ventajosamente a este rubro industrial. Se aclara que la producción de lana será inferior a la del año pasado.

Por último se añade que las cifras de exportación total pudieran modificarse en sentido favorable si se tienen en cuenta las estimaciones privadas que afirman que la producción de maíz será superior a las estimaciones oficiales, que calculan que ella llegará a 5.000.000 de toneladas.

## C A P I T U L O  III

Regímenes especiales. Régimen de radicaciones de capital. Comparación de los textos legales de las leyes 14.722 y 14.780 sobre radicaciones de capital extranjero. Radicaciones de capitales extranjeros bajo el régimen de la ley 14.780. Inversiones de capital extranjero e industria de bienes de capital. Prioridades de equipamiento. Régimen de importación para las mercaderías procedentes de países limítrofes. Planes de fabricación. Automotores. Características del régimen , Observaciones a los planes de fabricación de automotores probados. Régimen de producción de tractores, Producción-demanda de tractores en nuestro país. Régimen de importaciones al Sur del Paralelo 42. Efectos del régimen. Zona "Franca de Tierra del Fuego". Régimen de grandes prioridades. Importación de automotores. Construcciones navales. Observaciones a los decretos que establecen los regímens de importación de maquinaria agrícola motores marinos y buques para la pesca de altura. Autorizaciones especiales. Régimen del Draw-Back. Importación temporaria.

## Régimen de Radicaciones de Capital

La Ley 14.780 dispuso que los capitales extranjeros que se inviertan en el país en la promoción de nuevas actividades productivas y en la ampliación y perfeccionamiento de las existentes, necesarias para el desarrollo económico nacional, gocen de los mismos derechos que la Constitución y las leyes acuerdan a las nacionales. La incorporación de capital extranjero de acuerdo a esta ley puede efectuarse en divisas o en máquinas, equipos e instalaciones que aseguren el normal desenvolvimiento de las actividades a desarrollar, y concurrentemente en repuestos, materias primas y otras formas de aportes, por el plazo que en cada caso se determine.

Las inversiones autorizadas serán registradas al tipo de cambio libre y sus titulares podrán transferir a su país de orígen por dicho mercado y sin restricciones, las ganancias anuales líquidas y realizadas que origine la inversión. La repatriación de capitales no estará sometida a otras limitaciones que las que expresamente se hubieran establecido al aprobar la inversión.

El ingreso de capitales extranjeros invertidos bajo este régimen requiere la previa autorización del Poder Ejecutivo, condicionada a que las actividades productivas a las que se destinen proporcionen suficientes garantías técnicas-económicas y contribuyan a sustituir importaciones , incrementar las exportaciones o promover un racional y armónico crecimiento de la economía nacional. En tal sentido serán consideradas preferentemente las inversiones destinadas a elaborar materias primas para la industria, partiendo de recursos nacionales, como asimismo las destinadas a producir bienes de capital y de utilización intermedia, que contribuyan a la mejor evolución de la economía nacional sobre la base de su instalación en el interior y del desarrollo e integración de las economías regionales. Será también objeto de especial consideración la radicación de capitales y técnicas que se incorporen a empresas de capitales nacionales para la promoción de actividades de positivos beneficios para el país, dándose preferencia a las que se comprometan a reinvertir en el mismo sus utilidades.

Para impulsar las inversiones básicas en actividades industriales y de la producción en general, el Poder Ejecutivo podrá acordar facilidades autorizadas por las leyes vigentes, con relación a derechos aduaneros, régimen impositivo o cambiario, tratamiento crediticio e inclusión de las inversiones en el régimen más favorable de fomento y defensa de la industria. Tales beneficios deberán ser extendidos a todos aquellos sectores de la producción que se encuentren en igualdad de condiciones.

De acuerdo a esta misma ley el Poder Ejecutivo deberá adoptar los recaudos necesarios para verificar el orígen extranjero del capital a ingresar, como asimismo impedir que el capital sea aplicado a otros fines que los específicamente aprobados o afecte el desenvolvimiento normal de las empresas preexistentes, cuya evolución debe asegurarse en orden a su capacidad y eficiencia. El Poder Ejecutivo deberá asegurar además a las industrias nacionales la posibilidad de importar equipos y elementos de producción similares a los radicados, en las condiciones que la respectiva reglamentación determine.

Finalmente dispone la ley que el Poder Ejecutivo deberá dar amplia publicidad de todas aquellas solicitudes de inversiones de capital que se formulen, asegurando su difusión entre los sectores interesados, antes de concederse la respectiva autorización, con excepción de aquellos casos que afecten a la defensa y seguridad nacional.

Al producirse la reforma cambiaria del 30 de diciembre de 1958, se dispuso en el Decreto nº 11.919 que las inversiones de capital aprobadas hasta ese momento por los organismos competentes continuarían ejecutándose con ajuste a las condiciones autorizadas en cada caso, no siéndoles por ello aplicable los recargos establecidos para la importación de otros bienes. Posteriormente, con fecha 5 de febrero de 1959 el Banco Central dió por Circular R.C. nº 24, normas para continuar la tramitación de las operaciones autorizadas para importar maquinarias y otros elementos como inversiones o repatriaciones de capital.

Por decreto nº 8.781 del 24 de julio de 1959, se puso a cargo del Ministerio de Economía el cumplimiento de la ley 14.780 y la aplicación de sus disposiciones, así como la de las normas complementarias que se dicten en el futuro sobre el particular. Al acordar tal función al Ministerio de Economía se tuvo en cuenta la importancia que reviste el régimen legal para las inversiones de capitales extranjeras para el impulso de las actividades productivas del país. Al Ministerio de Economía le compete tal función en virtud de lo dispuesto por la ley 14.739 al establecer que todo lo concerniente a las actividades económicas de la nación, es función de este Departamento, sin perjuicio de la intervención de los demás Ministerios o Secretarías de Estado en que ella sea necesaria.

Los decretos que autorizan radicaciones de capital conceden como única franquicia la exención de recargos para los bienes de capital enumerados en los anexos a los mismos y cuya importación está supeditada a la verificación oficial previa. También se incluye en las radicaciones materias prima

cuando ésta no sea aún producida en el país en los volúmenes necesarios para atender las necesidades previstas, por el término que en cada caso se considere conveniente.

En el aspecto formal cabe señalar que concluído el trámite pertinente, el Ministerio de Economía propone al Poder Ejecutivo la aprobación de las propuestas que consideró convenientes, rechazando directamente las que no reúnan las condiciones requeridas. De estas resoluciones puede recurrirse por la vía administrativa pertinente.

## Radicaciones de capitales extranjeros aprobados bajo el régimen ley 14.780

Dentro del régimen de la ley 14.780 se aprobaron entre diciembre de 1958 y setiembre de 1960, 150 operaciones por un total de 286,6 millones de dólares.

La Dirección de Inversiones y Radicaciones del Ministerio de Economía clasificó estas operaciones según tipos de industria conforme al procedimiento utilizado por la Organización de las Naciones Unidas.

Radicaciones de Capitales Aprobadas Según la Ley 14.780

Actividades Industriales

| Actividad | Oper. | Monto |
|---|---|---|
| Agricultura y ganadería..... | 3 | 4.814.847 |
| Extracción de minerales no metálicos..... | 1 | 10.560 |
| Matanza de ganado, preparación y conservación de carne..... | 1 | 1.330.768 |
| Envase y conservación de frutas y legumbres..... | 1 | 564.086 |
| Fabricación de cerveza y malta..... | 1 | 807.745 |
| Fabricación de bebidas no alcohólicas y aguas gaseosas..... | 1 | 25.570 |
| Hilado tejido y acabado de textiles..... | 5 | 2.136.222 |
| Fabricación de cordaje soga y cordel..... | 1 | 56.320 |
| Fabricación de textiles no clasificados en otra parte..... | 1 | 982.922 |
| Aserraderos talleres de acepilladura y otros talleres para trabajar madera..... | 1 | 1.030.039 |
| Fabricación de pulpa de madera papel y cartón.... | 2 | 2.583.211 |
| Imprentas editoriales e industrias conexas,..... | 1 | 100.528 |
| Fabricación de productos de caucho..... | 4 | 2.701.038 |
| Fabricación de sustancias y productos químicos... | 12 | 126.167.509 |
| Aceites y grasas vegetales y animales..... | 1 | 218.260 |
| Fabricación de productos químicos diversos..... | 14 | 3.057.350 |
| Refinerías de petróleo..... | 3 | 28.932.544 |
| Fabricación de productos minerales no metálicos, exceptuando los derivados del petróleo y del carbón ..... | 1 | 27.000 |
| Fabricación de vidrio y productos de vidrio..... | 1 | 106.130 |
| Fabricación de productos no metálicos no clasificados en otra parte..... | 1 | 84.918 |
| Industrias básicas de metales no ferrosos..... | 2 | 3.533.000 |
| Industrias básicas de hierro y acero..... | 8 | 6.393.225 |

| | | |
|---|---|---|
| Fabricación de productos metálicos exceptuando maquinarias y equipo de transporte..... | 17 | 3.464.444 |
| Construcción de maquinarias, exceptuando la eléctrica..... | 20 | 15.601.771 |
| Construcción de maquinaria, aparatos, accesorios y artículos eléctricos..... | 13 | 2.510.110 |
| Construcción del equipo ferroviario..... | 3 | 2.100.696 |
| Construcción de vehículos automóviles..... | 15 | 68.871.707 |
| Fabricación de instrumentos profesionales, científicos, de medida y de control..... | 1 | 41.871 |
| Fabricación de aparatos geográficos e instrumentos de óptica..... | 3 | 496.232 |
| Industrias manufactureras no clasificadas en otra parte..... | 4 | 956.161 |
| Construcción..... | 9 | 1.552.334 |
| Producción de gas y distribución..... | 1 | 1.382.000 |
| Transporte por mar, exceptuando el cabotaje..... | 1 | 400.000 |
| Transporte por agua, exceptuando la navegación de altura..... | 1 | 1.408.000 |
| Comunicaciones..... | 2 | 181.649 |
| Servicios técnicos..... | 2 | 1.460.641 |
| Producción y distribución y exhibición de películas cinematográficas..... | 1 | 554.775 |
| Totales..... | 159 | 286.638.193 |

Como surge de este cuadro los sectores industriales que espertaron mayor interés en los inversores extranjeros fueron los de fabricación de sustancias y productos químicos, las refinerías de petróleo, la construcción de vehículos automotores y la de maquinarias.

Los lugares de destino de las radicaciones y los países de orígen de los proyectos fueron los siguientes:

Lugares de Destino de las Radicaciones

| | Oper. | Monto |
|---|---|---|
| Capital Federal y Gran Buenos Aires..... | 94 | 101.627.837 |
| Santa Fé..... | 10 | 74.866.178 |
| Santa Cruz..... | 1 | 39.000.000 |
| Buenos Aires..... | 25 | 29.924.525 |
| Córdoba..... | 9 | 16.640.189 |
| Jujuy..... | 1 | 1.500.000 |
| Río Negro..... | 2 | 13.644.280 |
| Entre Ríos..... | 3 | 3.444.018 |

| | | |
|---|---|---|
| Tucumán | 1 | 2.480.091 |
| Misiones | 1 | 140.171 |
| Salta | 1 | 10.560 |
| Sin lugar determinado | 11 | 3.360.344 |
| Total | 159 | 286.638.193 |

Países de Orígen de los Proyectos

| | Oper. | Monto |
|---|---|---|
| Estados Unidos | 53 | 159.087.685 |
| Suiza | 15 | 35.995.411 |
| Holanda | 5 | 26.251.112 |
| Alemania | 29,5 | 24.441.308 |
| Italia | 10 | 10.867.395 |
| Inglaterra | 12 | 8.590.963 |
| Francia. | 5,5 | 9.538.027 |
| Panamá | 6 | 3.021.978 |
| Bélgica | 5 | 861.207 |
| Perú | 2 | 1.082.000 |
| Suecia | 4 | 532.911 |

**Comparación de los textos legales de la Leyes 14.722 y 14.780 sobre radicaciones de Capital extranjero**

De la comparación de ambos cuerpos legales surgen las principales diferencias entre los mismos: a) mientras la Ley 14.722 determinaba el campo de aplicación, limitándolo a la industria y la minería, la nueva ley 14.780 determina un campo más amplio al referirse en general a actividades productivas.

b) Con relación a la transferencia de utilidades debe destacarse que si bien ambas leyes hablan de Mercado Libre de Cambio, en la ley 14.722se refería al regimentado por el BancoCentral, mientras que en la actualidad a quedado supeditado al libre juego de la oferta y la demanda de divisas. Por otra parte en aquélla el límite de transferencia se había fijado en un 8%, mientras que en la actualidad no existen limitaciones de ninguna especie.

c) Con respecto a la repatriación, las condiciones estipuladas por la ley 14.722 en materia de antiguedad y calidad han sido reemplazadas por el hecho de no estar limitadas más que a las condiciones que expresamente se hubieran establecido en oportunidad de aprobarse la inversión.

d) Además en la ley en vigencia se determina expresamente que el Poder Ejecutivo Nacional deberá asegurar a las industrias nacionales, la posibilidad de importar equipos o elementos de producción similares a los radicados, en las condiciones que la reglamentación determine.

Al reformarse el régimen cambiario el 30 de diciembre de 1958 se dispuso que para las importaciones corrientes (no inversiones propiamente dichas) de Bienes de Capital que se abonen al exterior dentro de los 180 días, no será necesario ninguna tramitación oficial, pero aquéllas financiadas total o parcialmente en divisas a un plazo superior a los 180 días deberán ser sometidas a la consideración del Banco Central de la República Argentina, antes de proceder a la formalización de la compra al exterior (circular B.C. nº 1, del 30-12-58, del B.C.). En cualquiera de los dos últimos casos mencionados, por razones de plazos de financiación, deberán cumplirse con los recargos cambiarios, etc., salvo que se trate de bienes destinados a explotaciones petrolíferas, carboníferas, energía, siderurgia (Ley 12.987), ferrocarriles y a planes de fabricación que merezcan la previa aprobación de las Secretarías de Estado de Finanzas, de Hacienda, de Comercio y de Industria y Minería (Decreto 11.919/58).

Cabe aclarar que hasta hace poco estuvieron en vigor los recargos del

100 y 150% sobre el ingreso de algunas otras maquinarias de importación, no obstante que en muchos casos aún no se fabrican en el país.

En consecuencia existía un trato desigual para la importación de maquinarias con destino a la industria nacional y la que se efectuaba al amparo del régimen de inversiones extranjeras, situación no igualitaria que se agravaba cuando se permitía bajo la forma de inversiones de capitales extranjeros la importación de materias primas y productos semielaborados, íntegra o parcialmente, sin recargos ni otros requisitos cambiarios, mientras que la industria nacional se veía obligada -de querer importar esos bienes- a pagar los recargos respectivos, salvo que se trate de productos destinados a la industria, carbonífera, energética, ferroviaria, y/o siderúrgica (Ley 12.987).

En julio de 1963 el Poder Ejecutivo dictó el decreto 5339, referente a la importación, libre de recargos y derechos de aduana, de maquinarias y de equipos industriales, destinados a la instalación y/o aplicación de plantas industriales, conforme a una serie de requisitos que determinarán prioridad de equipamiento.

Las propuestas de inversión de capitales extranjeros, formuladas al amparo de la ley 14.780, estarán sujetas a lo establecido en el referido decreto, y en este caso, la autorización de prioridad incluirá el reconocimiento del orígen extranjero del capital, clasificado en bienes físicos transferencias de divisas y otras formas de inversión.

La firma inversora recibirá como contra partida de su inversión, acciones o cuotas de capital de la sociedad receptora, a un valor no inferior al nominal, las que no podrán ser transferidas hasta tres años de la puesta en marcha, en condiciones normales, de la planta y/o ampliación objeto de la inversión. La conversión del aporte en moneda extranjera se hará al tipo de cambio al mercado libre vigente a las siguientes fechas: a) la del despacho a plaza, en el caso de bienes físicos; b) la de la respectiva transferencia bancaria, en el casode remesas de divisas; c) la del primer despacho de bienes físicos, en el caso de valores inmateriales; Los valores de los bienes físicos a incorporar como de inversión de capital extranjero, deberán ajustarse a los corrientes de venta en los mercados de exportación, circunstancia que deberá ser probada a satisfacción de la Consejería Económica de la embajada Argentina en el país de origen de los mismos con anterioridad al embarque. Los inversores podrán transferir por el

mercado libre de cambios las utilidades realizadas y líquidas provenientes de la inversión. El reintegro de capitales se hará en la forma y oportunidades previstas en el decreto de autorización.

En el aspecto formal cabe señalar que corresponde a la Secretaría de Industria y Minería aprobar el detalle de los bienes a introducir del exterior, pudiendo requerir el asesoramiento de la actividad privada y/o constituir comisiones de consulta con representantes de las entidades gremiales empresarias correspondientes. Asimismo la Secretaría citada controlará también el cumplimiento de la instalación y puesta en marcha de la planta industrial correspondiente al proyecto aprobado.

Este decreto respondió al propósito de poner en vigencia el principio de igualdad ante la ley, conforme a lo expresado en sus considerandos, el que debe conciliar la necesidad de seguir promoviendo las radicaciones de capitales extranjeros con la defensa de los legítimos derechos de los capitales nacionales. A tal fin, consideró equitativo legislar en forma uniforme para todos los casos en que se reconocen condiciones de excepción para la introducción al país de equipos industriales liberados del pago de recargos cambiarios, ya sea esta consecuencia de una radicación de capitales extranjeros o del desarrollo de un proyecto industrial por parte de empresas nacionales.

## Inversiones de capital extranjero e industria de bienes de capital

La integración de las economías latinoamericanas en un mercado común, cuyo punto de partida lo constituyó el Tratado de Montevideo, permitirá realizar racionalmente, mediante una adecuada especialización esterlatinoamericana, la política de sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo, a fin de hacer frente al lento crecimiento de las exportaciones primarias. Pero además el mercado común, según observa la CEPAL, "permitirá afrontar el serio problema derivado de aquélla limitación en la capacidad receptiva de capital extranjero". Esta limitación es consecuencia del lento crecimiento de las exportaciones. "A medida que aumenta la masa de capital extranjero, se acrecientan también sus servicios financieros y van requiriendo una proporción de estos servicios, tanto menos margen habrá para la importación de bienes de capital con esos recursos. Alrededor del 15 por ciento del valor total de las exportaciones latinoamericanas hacia el resto del mundo se absorbe actualmente en el pago de servicios, incluyendo las amortizaciones. A la luz de la experiencia, podría suponerse que una proporción del 30 por ciento de las exportaciones debiera ser el límite máximo de los servicios financieros".

Sostiene la CEPAL que aún el supuesto más moderado de absorción de capital extranjero y más favorable en cuanto a la posibilidad de importar maquinaria y equipo, "es evidente que sin el desarrollo considerable de la producción latinoamericana de esos bienes no sería posible llegar a una meta de crecimiento económico" como la que postula.

Por tal motivo "las industrias de maquinarias y equipos deberán tener un alto orden de prelación en las inversiones de capital extranjero" a fin de mantener con los propios recursos una elevada tasa de capitalización "Aquí está pués el papel importantísimo que el capital extranjero tendrá que desempeñar en los próximos años: ayudar a crear las condiciones necesarias para que la economía latinoamericana pueda crecer intensamente con sus propios recursos".

Que los cambios estructurales que es necesario introducir en la producción industrial ofrezcan un campo propicio a la inversión extranjera, no significa que la iniciativa y el capital latinoamericano habrán de dejar se de interesar por esas industrias. "Uno de los puntos esenciales de la política del mercado común debiera ser estimular al empresario latinoamericano a penetrar resueltamente en estos nuevos campos de producción, tanto

mediante la a yuda técnica como la colaboración financiera". En este sentido tiene actualidad lo expresado en un informe presentado por la CEPAL a la conferencia de Río de Janeiro (Reunión de Ministros de Hacienda o Economía en 4ta. sesión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, noviembre 1954). Se dijo entonces "que los empresarios latinoamericanos se encuentran indudablemente en condiciones económicas y técnicas inferiores a la de los extranjeros y el esfuerzo que se haga para atenuar esta diferencia tendrá notables efectos sobre el desarrollo económico y el funcionamiento del sistema de libre iniciativa".

## Prioridades de equipamiento

En julio de 1963 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto nº 5.339, referente a la importación libre de recargos y derechos de aduana, de maquinarias y equipos industriales destinados a la instalación y/o ampliación de plantas industriales, conforme a una serie de requisitos que determinarán prioridades de equipamiento.

De acuerdo a dicha norma legal, los proyectos de ampliación y/o instalación de plantas industriales tendrán prioridad de equipamiento cuando cumplan en forma conjunta con los requisitos siguientes: a) Que la inversión aporte mejoras técnicas y tecnológicas y posibilite el incremento, mejoramiento cualitativo o abaratamiento de la producción nacional; b) Que implique una mayor utilización de materias primas o semielaboradas nacionales, directa o indirectamente; c) Que arroje un beneficio en la balanza comercial por sustitución de importaciones o desarrollo de nuevas exportaciones; d) Que beneficie la balanza financiera exterior en base a los mismos conceptos en relación con los compromisos de financiación de la planta, con las remesas correspondientes a utilidades, según la rentabilidad esperada; con las regalías y con los préstamos de origen externo o el reintegro de los capitales invertidos, cuyos plazos de pago deben guardar relación con los plazos y amortización técnicos; e) Que cuenta con recursos de capital circulante propircionados a la inversión; f) Que asegure, directamente, fuentes estables de trabajo, en razón de contar con mercados asegurados; g) que la producción se realice a niveles de costos razonables en relación a los precios internacionales y contribuya a un mayor grado de competencia interna; h) que los niveles de defensa aduanera necesarios para el desenvolvimiento de esa actividad, sean comparables con los de países industriales.

La prioridad de equipamiento se acordará por decreto y autorizará a la beneficiaria a la introducción, libre de todo recargo cambiario, impuesto o derecho aduanero, de las maquinarias y equipos destinados a la implantación industrial, que no se fabriquen en el país o que, cuando se fabriquen, el interesado pueda demostrar fehacientemente que no satisfacen las exigencias tecnológicas que el proyecto establece. La autorización se extenderá además, a repuestos y accesorios necesarios para garantizar la puesta en marcha y el funcionamiento durante el período de prueba del equipo, hasta un máximo en valor del 5% de las máquinas o equipos importados. Esta última franquicia tendrá validez hasta los 90 días posteriores a la puesta en marcha de la planta.

Para la calificación de los proyectos se tendrán en cuenta entre otros, los siguientes factores: Estudio técnico-económico del proyecto sobre el futuro de la empresa, teniendo en cuenta especialmente: a) la evaluación de la calidad del proyecto; b) la evaluación de la capacidad organizativa y directa del proponente; c) la evaluación de la capacidad financiera del proponente; d) la evaluación comparativa de la relación producto-capital y otras relaciones o índices de productividad; e) los efectos de la iniciativa sobre la balanza comercial y de pagos; f) la evaluación de la protección cambiaria y aduanera solicitada. 2.- Los aspectos financieros del proyecto, incluyendo aportes de capital, préstamos de origen extranjero, plazos de amortización y tipo de interés; pago de regalías y/o asistencia técnica; rentabilidad esperada y plazos de reintegro de los capitales invertidos. 3.- El volumen y diversificación de la producción final y los análisis y proyecciones del mercado correspondiente. 4.- Los procesos de fabricación elegidos y su adecuación a las materias primas a utilizar y el grado de evolución tecnológica de la respectiva industria. 5.- La determinación del costo de elaboración, especialmente: a) Calidad y precio de las materias primas, de los combustibles y de la energía en todas sus formas; b) Eficiencia en la utilización de la mano de obra; c) Costo de los transportes; d) Economía de combustible obtenida por mejor rendimiento de las instalaciones y por utilización de sobrantes; e) Utilización de subproductos obtenidos. 6.- Calidad e importancia de las obras e instalaciones a erigir. 7.- Los montos aproximados correspondientes a los equipos industriales a introducir del exterior y los que adquirirán en el país. 8.- Plazos de instalación y puesta en marcha. 9.- Los factores considerados para decidir la localización de la empresa.

Una vez que la Secretaría de Industria y Minería verifique la viabilidad de la iniciativa, girará los antecedentes a la Comisión Asesora de Importaciones del Ministerio de Economía de la Nación, la que deberá emitir dictámen dentro de los 30 días y sobre si es aconsejable una nueva implantación en el sector de que se trate teniendo en cuenta el grado de desarrollo de la industria nacional, la incidencia en las balanzas comerciales y de pagos en función de la inversión, de la sustitución de importaciones o exportaciones potenciales; y enviarlo a la citada Secretaría, que elevará las conclusiones del estudio para que el Ministerio de Economía se expida dentro de los 90 días, a contar de la fecha de la presentación.

Cabe señalar asimismo que previo dictámen de la Comisión Asesora de Importaciones, el Ministerio de Economía y las Secretaría de Estado de Industria y Minería, De Comercio y de Agricultura y Ganadería, por reso-

lución conjunta, podrán determinar prioridad de equipamiento para proyectos de la mediana y pequeña industria, correspondientes a actividades que promuevan una mayor industrialización de la actividad primaria.

Al dictar esta norma el Poder Ejecutivo tuvo en cuenta la necesidad de adecuar las disposiciones en vigencia sobre la importación de maquinaria, a las actuales exigencias, teniendo en cuenta la experiencia recogida durante su aplicación y la conveniencia de proseguir una prudente política de equipamiento. Asimismo se consideró la necesidad de mantener las actuales restricciones, hasta tanto la situación general de recuperación del país aconseje la reducción gradual y general de todos los gravámenes, a todas aquellas importaciones de equipos y materiales que incidan en los niveles de costos. Finalmente se tuvo en cuenta que en todos los casos es conveniente alentar la integración parcial de los equipos que se importen con elementos fabricados en el país, que reunen condiciones de eficiencia en relación con los extranjeros, con el objeto de tender al máximo alivio de divisas y asegurar al mismo tiempo una mayor actividad a la industria general de bienes de capital y servicios.

Este decreto permitiría, en principio y conforme al criterio con el que se aplique, superar uno de los factores negativos que gravitan decisivamente en los niveles de costos de la industria nacional, la falta de un equipamiento adecuado, moderno y de alta producción.

Sería necesario, por lo tanto, conceder a la industria nacional el tiempo necesario para incorporar nuevas máquinas y equipos a sus plantas, para estar en tal forma en condiciones técnicas de afrontar la competencia de los artículos importados, desde que, aún contando con la financiación necesaria, es indispensable un plazo no menor de dos años para el montaje y efectiva puesta en marcha de la maquinaria que se introduzca en virtud del nuevo régimen.

Régimen de Importación para las mercaderías procedentes de países limítrofes.

Por resolución nº 14 de fecha 13 de enero de 1959, las Secretarías de Estado en los Departamentos de Comercio, Hacienda, Finanzas é Industria y Minería, resolvieron suspender por un plazo de seis meses, a contar desde la fecha de vigencia del decreto nº 11.917/58, la aplicación de los recargos mencionados en las listas nº 2 y 3 anexas a la circular nº 1 emitida por el Banco Central con fecha 30 de diciembre de 1958, cuando sean originarios y se importen directamente de Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.

Este régimen, en el que posteriormente se incluyó Perú no obstante no ser país limítrofe, comprende actualmente diversos alimentos, minerales, materias primas y productos semielaborados. Algunos de ellos ya estaban incluídos, como hemos visto, en las listas 2 y 3 anexas al decreto nº 11.917/58 (Circular nº 1 del Banco Central); otros numerosos productos fueron agregados con posterioridad por diversas resoluciones conjuntas, (cobre, pescados y mariscos, cubiertas para automotores), algunas de las cuales no liberaron totalmente sino redujeron al 40% los recargos que gravan la importación de ciertos productos procedentes de países limítrofes (pedregullo).

En los fundamentos de la citada resolución se invocó la política tradicional del gobierno argentino sustentada y reformada en organismos y conferencias de carácter internacional, de acordar preferencias al intercambio con los países vecinos tendientes a estimular el comercio regional y propender a la integración de sus economías.

Se dejó asimismo constancia de la intención del Gobierno argentino de proponer la renegociación, sobre una base de estricta reciprocidad, de los convenios que regulan las relaciones comerciales con dichos países. Se tuvo en cuenta además la necesidad de respetar los compromisos de carácter bilateral contraídos con algunos de dichos países y la conveniencia de procurar el adecuado equilibrio de los intercambios bilaterales, mientras no se concretasen los propósitos de multilateralidad de los pagos.

Este régimen fué prorrogado en diversas oportunidades y la última de ellas hasta la formación de la zona de libre comercio.

Como surge de lo expuesto primó en la estructura de este régimen exclusivamente razones de política comercial.

Al analizar los problemas derivados del establecimeito de la Zona de Libre Comercio, volveremos sobre el tema del intercambio con los países limítrofes.

## Planes de fabricación de automotores

Los regímenes establecidos para estimular la fabricación de automotores y tractores autorizaron a la Secretaría de Industria y Minería, previo asesoramiento de sendas comisiones "ad-hoc", a permitir la importación libre de recargo de las partes necesarias para componer cada plan anual de fabricación previamente aprobado.

El decreto nº 3.693/59 estableció el régimen vigente para las fábricas de automotores instaladas o que se instalen en el país, definiendo como tal a todo establecimiento que integre en su planta una unidad automotriz completa, en la que intervengan partes de industria nacional y partes importadas dentro de los límites establecidos.

Este régimen es aplicado por la Secretaría de Industria y Minería. Las propuestas que incluyen inversiones extranjeras se rigen por la ley 14.780 y se tramiten de acuerdo con los decretos nros. 1.594/58 y 2483/58 Las condiciones exigidas a las empresas para ser incluídas en este régimen son las siguientes:

a) acreditar amplia capacidad técnica y financiera; b
b) presentar planes de producción para un período no menor de 5 años
c) el equipo, maquinaria y utilaje que propongan incorporar al país deberán estar compuesto por elementos y/o líneas de producción que no puedan ser provistos por la industria nacional en calidad y plazos de entrega adecuados.
d) los equipos, maquinarias y respectivos utilajes que incorporen al país, deberán ser modernos y totalmente nuevos, pudiendose admitir la sola excepción para equipos, maquinarias y utilajes no nuevos, cuando se trate de elementos especiales y de difícel disponibilidad y respondan a características de alto rendimiento y eficacia a juicio de los organismos competentes y cuyo valor CIF no exceda del 25% del valor CIF fehacientemente documentado del conjunto de equipos, maquinarias y utilajes que ingresen al país para la integración de la planta;
e) los modelos que propongan producir en el país deberán corresponder, en cuanto a sus características técnicas y constructivas, a modelos con los adelantos de sus contemporáneos;
f) las inversiones a efectuar en el país deberán complementarse a un ritmo adecuado y conforme al cumplimiento de los planes programados.

Este decreto establece seis categorías de automóviles, para cada una de las cuales establece un determinado recargo sobre los porcentajes del valor CIF DEL VEHICULO.

| Categoría | 1er.año | 2do.año | 3er.año | 4to. año | 5to. año |
|---|---|---|---|---|---|
| B | 45 | 40 | 35 | 25 | 10 |
| C | 40 | 35 | 30 | 20 | 10 |
| D | 35 | 30 | 25 | 15 | 10 |
| E | 30 | 25 | 20 | 15 | 10 |

Además se autorizó a cada empresa a importar hasta un 10% del monto importado anualmente, con destino a cubrir pérdidas y reposiciones de partes importadas para vehículos fabricados dentro de este régimen. Así mismo a fin de atender al servicio de repuesto de los mismos, esta importación abonará un recargo del 100% del valor CIF.

Se estableció finalmente que las autorizaciones se ajustarán a las necesidades previsibles del mercado, la importancia y características de la empresa, incidencia en el balance de pagos y protección a la industria nacional.

Al dictarse estas normas se tuvo en cuenta la visión del Estado de promover el desarrollo de la industria, y en atención a su especial importancia como instrumento del progreso del país y de la elevación de su nivel de vida. Se consideró que esta actividad en particular debe contar con garantías que estimulen las inversiones sobre la base de las exigencias de la técnica moderna y de acuerdo a las normas que el Estado empenga en el orden industrial en su acción de protección y fomento.

La industria automotriz por su gravitación económica y por los servicios que prestan los vehículos automotores tanto en el transporte de carga como en el de pasajeros, mereció un tratamiento especial a fin de hacer posible el establecimiento y ampliación de las fábricas dentro del texto y espíritu de las leyes nº 1.478 de inversiones extranjeras y decreto nº 14.781 de promoción industrial.

Por otra parte se interpretó que el estado actual de la economía requería un adecuado sistema de prioridades en los tipos de vehículos a fabricar con el objeto de satisfacer en la forma más conveniente las necesidades del país.

Se consideró finalmente, que la industria estaba en condiciones de encarar una franca evolución en ese sentido, no solamente en lo referente a la fabricación en sí misma, sino también en lo que respecta a la provisión y cantidad y precios de los elementos básicos que integran dicha producción, adecuándose en su progreso a las necesidades que el ritmo creciente de la industria hace prever en el futuro por aplicación del presen-

te régimen.

El decreto 6216/60 modificó los artículos 6° y 8° del decreto 3693/59 estableciendo un recargo diferente. Los decretos 16.103/60 y el 3871/61 es tablecieron disposiciones complementarias al decreto 3693/59. Finalmente el 3-8-61 el Poder Ejecutivo dictó un decreto n° 6.567, modificatorio en parte del régimen estatuído por el decreto 3693/59. El mismo establece, en materia de inversiones, que las empresas que deseen acogerse a este régimen deben probar el cumplimiento de su programa trazado para el año 1960 y primera mitad del año 1961, y que el plan de inversiones en curso posibilita la fabricación nacional de automotores en la cantidad fijada. Además debe especificar en que plazos y de que forma serán cumplidos los procesos de fabricación en la propia planta y por cuenta de terceros.

En lo referente a la importación de partes complementarias se establecen normas más rígidas para evitar se exagere el valor de lo que será más rápidamente sustituído por la industria nacional y se desprecie el valor del material a importar. Para un mejor control, este decreto preve que las importaciones de partes se llevarán a cabo mediante un sistema de autorizaciones que guardarán relación con el programa de producción trazado. Por otra parte este decreto establece ciertos incentivos para las empresas que utilicen mayor cantidad de material nacional; cuando éste pase del 75% se admite la opción de producir hasta un 50% más de la cantidad autorizada originalmente y a su vez cuando el porcentaje nacional supere el 90% los programas de producción recibirán automática aprobación al solo efecto de la emisión de los certificados de importación. Finalmente se reduce la proporción de partes complementarias a importar para los próximos años y se aumentan las tasas de recargo para diversas categorías.

## Características del régimen

Los objetivos perseguidos con el establecimiento de este régimen fueron los de promover un intenso desarrollo industrial relacionado con la industria automotríz, con el propósito de crear una fuerte y sólida industria terminal y de rubros conexos, mediante una erogación de divisas que en el término de unos cinco años sólo insumiera un 25 a un 30% de las que hubiera sido necesario gastar en el hipotético caso de intentarlo por medio de la importación directa.

La forma concebida para obtener estos objetivos fué la creación de un régimen de amplia competencia, donde tuvieran cabida todos los interesados que cumplieran determinados requisitos comunes. De la lucha por un mercado ávido, pero reducido, debían imponerse las empresas más capaces y eficientes, sin exclusiones previas y sin que la discrecionalidad de funcionarios estatales permitiera equivocadas interpretaciones. Sólo el cumplimiento de los requisitos básicos y de los planes comprometidos debía establecer diferencias.

A más de tres años de vigencia del régimen cabe tener serias dudas sobre la posibilidad del afianzamiento definitivo de aproximadamente el 50% de las empresas terminales de automotores que operan en el país, desde que no todos los planes que se anuncian podrán ser cumplidos. Cabe señalar al respecto que a juicio de las autoridades a sólo tres a seis meses de la presentación de las respectivas propuestas y prácticamente en todos los casos previa a la venta del primer vehículo, es factible descubrir los proyectos poco serios o por lo menos muchos de los intentos que en definitiva se verán declinar. Pero a juicio de las mismas autoridades los reglamentos estrictos y la lucha entre los interesados deben ser los factores que obliguen a las propias empresas a abandonar esfuerzos estériles y no la decisión de funcionarios que pueden estar viciadas de discrecionalidad .

En toda forma interpretamos oportuna la promoción de la industria del automotor, si bien la falta de otros proyectos de desarrollo sectorial y geográfico con legislación adecuada, canalizó en demasía el interés empresario en el sector automotor.

Respecto a los factores por los que consideramos necesario la promoción de la industria automotríz para el desarrollo económico del país, cabe mencionar los siguientes: a) la industria terminal del automotor, con su integración progresiva de partes nacionales, tiene un enorme impacto promotor sobre la actividad económica general y en particular sobre múl-

tiples industrias directa o indirectamente vinculadas con el mismo; b) las inversiones alentadas por la industria automotríz, en modo especial las subsidiarias de todo tipo, provocaron gran interés en el extranjero. La aparición de un régimen estable ayudó a crear confianza en el país. Es innumerable la cantidad de inversiones, líneas de producción y/o reequipamiento a que ha dado lugar la promoción de la industria automotríz; c) hay un hecho muy importante que es necesario destacar: el desarrollo de la industria automotríz en Brasil y Méjico y el establecimiento de la Zona de Libre Comercio. De no haberse establecido este régimen, en un futuro cercano hubiésemos intentado surtirnos de automotores en cantidades importantes desde el extranjero, mediante una importante erogación de divisas. Era necesario prepararse para la competencia futura sino queríamos declinar definitivamente la posibilidad de un fuerte desarrollo de la industria de partes y de líneas terminales en nuestro país.

Datos publicados por las siete fábricas representadas por la Asociación de Fábrica de Automotores, confirma lo expuesto: la inversión total de la industria en el período 1959/62 fué de u$s 285 millones o moneda peso nacional 17.400 millones. La absorción creciente de mano de obra aumentó desde 8.500 personas en 1959 a 20.000 en 1962. Las compras en plaza aumentaron desde $ 3.420 millones a $ 17.863 millones. Las compras de estas siete plantas a la industria nacional aumentaron en 1962 en un 42%. Las siete empresas que forman el grueso de la industria afirman que podrán cumplir en su oportunidad (1964) el programa oficial de integración con materiales de procedencia nacional al 90%.

Observaciones a los planes de fabricación de automotores aprobados

Entre las observaciones derivadas de la aplicación práctica de este régimen se destaca el excesivo número de planes aprobados (26 en total) teniendo en cuenta la capacidad reducida de nuestro mercado. Esto comprometía las posibilidades de mercado y el equilibrio de los costos regidos por el principio de la dimensión óptima de las empresas; además de la posible presencia de empresas sólo preocupadas por el uso de las franquicias de importación en la fase inicial del armado subsidiario.

Cabe preguntarse si no habría resultado preferible un plan, provisto de todo el asesoramiento privado necesario, que hubiese determinado las mejores condiciones para el desarrollo de una industria, licitando en función de ese plan, las líneas de producción. Se estiman las necesidades teóricas de nuestro país en 315.000 unidades anuales, es decir 4 veces la producción de 1961 que alcanzó a 75.000 unidades. Pero la capacidad adquisitiva de la población ha experimentado en los últimos años una reducción tan notable que la absorción real probable del mercado, la demanda efectiva, puede calcularse prudentemente en sólo 50.000 unidades, o sea el 66% de la producción de 1961 y de acuerdo con los cálculos de crecimiento de la producción, un porcentaje mucho menor para cada año subsiguiente.

Los planes de producción aprobados encontraron serias dificultades en su cumplimiento por la concurrencia de diversos factores adversos; el mercado ha mostrado cierta tendencia a repartirse entre sólo tres marcas, por las dificultades que las demás deben afrontar antes de montar la indispensable organización de concesionarios y estaciones de servicio autorizadas. Las otras fábricas deberán organizar la asistencia técnica de sus vehículos antes de pensar en venderlos en grandes cantidades.

Por otra parte se destaca la falta de un régimen destinado a promover la fabricación de partes, estableciendo las mismas condiciones que las de fabricación de unidades. La falta de organización de la industria subsidiaria hace que abastezca con demora los elementos de fabricación nacional imprescindibles para la terminación y entrega de las unidades.

Se observa asimismo falta de control en la declaración de los precios de las unidades. Sería indispensable al efecto, como oportunamente lo sugiriera la Cámara de la Industria Automotríz, que se ratifiquen los valores declarados en los distintos programas de fabricación, que se establecieron como provisorios, por cuanto dicha determinación incidirá en los

porcentajes a importar con recargos preferenciales.

Asimismo hubiera sido conveniente que las empresas tuviesen la obligación de presentar listas de partes constitutivas del automotor y sus precios unitarios. Estos elementos permitirían determinar los montos de las importaciones con franquicias y controlar las partes que se importen multiplicandolas por su valor de costo y flete unitarios, que no podrán ser inferiores a los establecidos ni superiores en total a dichos montos.

Si bien se destaca la excesiva liberalidad en los porcentajes de importación, existe la impresión de que la aplicación paulatina del decreto que fija el régimen para la industria automotríz, por el cual se establece obligatoriamente la incorporación de porcentajes cada vez mayores de partes nacionales, enfrentará la dificultad de que las partes nacionales son todavía más caras que las importadas, porque se producen de acuerdo con ritmos artesanales.

Finalmente se ha reactualizado la doctrina de la CEPAL que hace algunos años recomendó no admitir en la Argentina más de dos marcas o modelos distintos, porque pretender que la industria subsidiaria abastezca piezas para cerca de veinte modelos diferentes era "desconocer las posibilidades de la producción en serie" en este país.

En toda forma la experiencia en la vigencia del plan ha demostrado que existe un grupo de empresas, que constituyen el grueso de la industria nacional de automotores, que posee condiciones para su arraigo definitivo, pudiendo esperarse mucho de su evolución en el futuro sobre la base de condiciones generales y de mercado, que una política correcta del Gobierno y de las mismas empresas puede instrumentar.

En resúmen, los factores positivos aportados por el régimen son evidentes. Así lo pone de manifiesto el poderoso impulso de diversificación de la producción, la especialización de un sector de positiva trascendencia y la formación de círculos concéntricos de las numerosas industrias subsidiarias, que permiten descartar la posibilidad de que de haberse aplicado la inversión en otro sector se hubieran obtenido mejores resultados para el crecimiento económico del país. Una fuerte industria de camiones y tractores, tiene dentro del desarrollo armónico del país, una prioridad que no puede discutirse.

## Régimen de producción de tractores

El decreto nº 1424 del 12 de febrero de 1959 estableció el régimen de producción de tractores teniendo en cuenta la necesidad de determinar las bases para importación de partes a que deberán ajustarse las empresas fabricantes de tractores establecidas o a establecerse, y a la vez impulsar una mayor y creciente participación de la industria subsidiaria, en forma de asegurar la necesaria protección, adecuada al desarrollo alcanzado por la industria local, atendiendo a la situación económica y en concordancia con la política general vigente.

Asimismo se entendió conveniente tender a unificar en un período razonable los programas de las empresas existentes y a instalarse, en lo que a porcentajes de integración local se refiere, lógrando así con ello el desarrollo paulatino de la industria.

Además se interpretó que para alentar una mayor integración local se hacía necesario reglamentar las bases que deberán tenderse en cuenta en la aprobación de nuevos programas de producción, tendiendo a autorizar la fabricación de cantidades de unidades progresivamente crecientes, en la medida que aumenten los porcentajes de producción local y en forma de promover la colaboración que las fábricas deberán brindar a las industrias auxiliares para permitir el cumplimiento de losplanes de prducción trazados.

Finalmente se consideró que a fin de facilitar la adquisición de tractores y propender a una mayor mecanización de las explotaciones agropecuarias, acorde con la política económica establecida, resultará conveniente que los recargos implantados como nivelación de costos de distintos programas de integración en el país sean documentados, para evitar su repercusión en la comercialisación, y redistribución en relación con las ventas de unidades sobre bases uniformes, para reducir los precios resultántes.

El decreto comentado dispuso que las propuestas se adecúen a los requisitos generales establecidos en el Decreto Ley n° 15.385/57, al régimen legal para las inversiones de capitales extranjeros establecido por la Ley 14.780, en cuanto corresponda, y a las siguientes condiciones mínimas:

a) Los tractores a fabricar en el país deberán corresponder a marcas de reconocido prestigio internacional, y haber dado cumplimiento al requisito de homologación o aprobación por la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.

b) Los planes de producción deberán abarcar un período de cuatro (4) años como mínimo, indicando la evolución de los porcentajes de integración local previstos para cada año en forma creciente, partiendo de un mínimo inicial para el primer año de 40% y debiendo alcanzar el mínimo de 80% en el 4° año.

c) Las empresas proponentes deberán demostrar que la producción de tractores en el país de origen, ha sido de una cantidad no inferior a la que se propongan fabricar como nivel máximo en su plan de fabricación, a cuyo fin se considerará como producción en origen el promedio anual del total de tractores fabricados en los dos últimos años inmediatos anteriores al de la presentación de su propuesta.

d) Las inversiones a efectuar en el país, deberán ser concretadas en el curso de los dos primeros años de la aprobación de la propuesta, a un ritmo adecuado al cumplimiento de los planes programados, y alcanzar en los tres primeros años el 80% como mínimo del monto total de la inversión, debiendo completarse la integración del resto en el cuatro año. Periódicamente deberá presentar al Consejo de la Industria de Tractores la documentación que justifique el cumplimiento de las inversiones.

e) El equipo de fabricación que constituye la inversión del exterior deberá estar integrado por maquinarias y equipos totalmente nuevos.

Asimismo se dispuso que los planes de producción deberán ser sometidos para su aprobación al Consejo de la Industria de Tractores.

Los precios asignados por las empresas fabricantes, tanto para los bienes de capital en origen como para los tractores completos, no podrán ser superiores al menor valor de las exportaciones respectivas del país de origen, cualquiera fuera el país de destino. El valor de las partes deberán guardar una relación razonable con el precio del tractor completo.

El Consejo de la Industria de Tractores podrá requerir de las fábricas de tractores, la demostración de los precios de exportación en origen de los bienes de capital, partes y tractores completos , o disponer la comprobación de los mismos. En caso de que los precios de exportación de tractores completos y de partes. no guarden relación con los normales de mercado, el Consejo de la Industria de Tractores podrá proponer al Poder Ejecutivo la fijación de aforos con carácter general.

A fin de confirmar el real porcentaje de fabricación local, el Consejo de la Industria de Tractores podrá también proceder a verificar que se cumpla la integración del tractor completo, en base a la acumulación del valor de las piezas importadas y las que se incorporen localmente, debiendo las empresas declarar periódicamente la producción y venta de unidades.

Durante el año 1959 la importación de partes de tractores que realicen las empresas autorizadas se hará como sigue:

1°) El 45% sin recargo ni depósito previo.

2°) El saldo que se importe, quedará sujeto a un recargo especial del 300%.

A tal fin, en base al plan aprobado para cada empresa, y al valor costo y flete correspondiente al tractor completo, se otorgará a las mismas un certificado extendido por el Consejo de la Industria de Tractores, que autorice el despacho a plaza en las condiciones indicadas, por los importes resultantes.

Para los años 1960, 1961 y 1962 el porcentaje del 45% indicado en el párrafo anterior para importar sin recargo, se reducirá a 40%, 30% y 20% respectivamente, manteniéndose 300% de recargo especial para el saldo que se importe.

El recargo especial de 300% que gravará las importaciones que se realicen en exceso de los porcentajes fijados sin recargos, y en relación con los programas anuales de producción aprobados, integrará el "Fondo de Compensación", para lo cual dicho recargo especial se documentará a favor del Consejo de la Industria de Tractores con anterioridad al despacho a plaza, firmando compromisos de pago, sin interés a un plazo de 9 meses. A tal fin las empresas deberán presentar la documentación relativa a cada despacho otorgando el referido Consejo una certificación que acredite haber dado cumplimiento a tal compromiso, para su presentación ante la Dirección Nacional de Aduanas.

El régimen que se determina para la importación de partes de tractores con tratamiento preferencial, a partir del año 1963 se ajustará el desarrollo alcanzado por la industria del país, pudiendo establecerse límites inferiores a los determinados y llegar a la eliminación del régimen especial.

Las cantidades de producción anual programadas en las propuestas de nuevas fábricas, deberán guardar relación con el incremento del porcentaje de producción local que se incorpore y no podrán sobrepasar de:

| Porcentaje de producción Nacional | Cantidad total de unidades |
|---|---|
| 40% a 49,99% . . . . . | 2.000 |

50% a 59,99% . . . . . 3.000

60% a 69,99% . . . . . 3.500

Las empresas que superen el 70% de producción local podrán fijar libremente la cantidad de unidades.

Las empresas fabricantes de tractores, percibirán sobre cada unidad vendida, la suma de (m$n 15.-) quince pesos moneda nacional por dólar del valor costo y flete del tractor completo. Esta compensación financiada por el "Fondo de Compensación", se establece con carácter transitorio, pudiendo disminuirse en función del desarrollo industrial y económico del país y en relación con las disponibilidades del Fondo. En ambos casos cualquier modificación será establecida con una anticipación no menor de 3 meses a la fecha de su vigencia.

Los importes documentados por recargos, se compensarán con los importes que surjan de la aplicación de la base anterior en relación con las unidades vendidas, haciéndose efectivas periódicamente las diferencias resultantes.

Las propuestas futuras de nuevas fábricas de tractores deberán adecuarse al crecimiento mínimo operado a la fecha de su presentación por las empresas existentes.

Producción y demanda de tractores en nuestro país

Según cifras de un informe sobre la industria argentina del tractor editado por FIAT SOMECA CONSTRUCCIONES CORDOBA CONCORD S/A., la cantidad de tractores existentes en la Argentina evolucionó en la siguiente forma:

| | |
|---|---|
| 30 de junio 1936 . . . . . | 21.524 |
| 19 de abril 1947 . . . . . | 29.150 |
| 31 de diciembre 1952 . . . . | 45.759 |
| 30 de junio 1956 . . . . . | 57.800 |

De esta cantidad el 41,1% corresponde a tractores de hasta 25 HP el 26% a tractores de 30 HP, el 10,4 % de 30 a 35 HP, el 12,5% de 35 a 40 HP, y el 10% de 40 HP.

Calcula la publicación de Concord que en 1956 las tierras argentinas se distribuyeron de la siguiente manera:

| | Miles Has. | % |
|---|---|---|
| Total ocupado. . . . . | 190.792,9 | 100 |
| Con cultivos anuales. . . . . | 19.243,4 | 10,1 |
| Praderas, pastoreos y tierras aptas para agricultura. . . . . | 113.668,7 | 59,6 |
| Cultivos permanentes. . . . . | 8.742,1 | 4,6 |
| Montes y bosques naturales. . . . . | 32.522,6 | 17,0 |
| Superficie de desperdicio . . . . . | 16.616,2 | 8,7 |

En cifras redondas puede calcularse que hay 40 millones de hectáreas dedicadas a la agricultura y a la ganadería. Si efectuamos un pequeño corte en la cantidad de tractores disponibles (57.800) en virtud de la consideración de que muchos están practicamente fuera de uso, llegamos a la conclusión de que, sobre una base de 50.000 tractores corresponde uno cada 800 hectáreas. Se calcula que para que una decuada mecanización agrícola es necesario un tractor cada 200 hectáreas. Aún considerando esta cifra, en atención que de la superficie considerada caso la mitad está dedicada a la ganadería, actividad que requiere menos tractores por hectárea, llegamos a la conclusión de que hace falta por lo menos una duplicación de la cantidad de tractores por hectárea para llegar a una adecuada mecanización agrícola. Y si se tiene en cuenta que en muchas actividades, especialmente las intensivas, que requieren una mayor cantidad de tratores por unidad de superficie (por ejemplo frutales), se propende a extender el área bajo cultivo, se llega a la conclusión de que, para permitir a

estas actividades un cierto desarrollo es necesaria más que una duplicación de la cantidad de tractores. Es decir, que en los próximos años la capacidad de absorción del mercado estará limitada solamente por sus posibilidades financieras.

Llegamos entonces a que la situación actual se caracteriza por la falta de demanda. Ello ha hecho que el Consejo de la Industria de Tractores sugiriera la ampliación del monto de los créditos destinados a la adquisición de esta maquinaria agrícola fundamental para que se cumplan los planes de aumento de producción rural, a través de la tecnificación agraria.

Se calcula que la producción anual de tractores en la República Argentina es de 18.000 unidades aproximadamente. Esto representa por parte de los usuarios un desembolso de $ 10.000.000.000.-

Ello ha hecho que el organismo de referencia recomiende que el 40% de esos diez mil millones de pesos se financien con créditos oficiales. Propone asimismo que el 35% esté representado por otro crédito a cargo de las empresas que fabrican el tractor, con lo que quedaría a cargo del adquirente un desembolso inicial del 25% solamente.

Por otra parte el Consejo solicitó que se liberara de recargos a la importación de tractores de hasta 12 HP, que no se producen actualmente en el país. Esta medida sería complementaria de la ya conocida que libera de recargos a idéntica maquinaria agrícola de más de 85 HP de fuerza.

Es de hacer notar que la potencia de los tractores producidos en el país oscilan entre 18 y 64 HP. En cuanto a la demanda de nuestro agro señalemos que ella se centra en los que van de 40 a 50 HP.

En resúmen, lo elevado de los precios y el mantenimiento del mismo nivel de crédito destinado a la adquisición de tractores ha hecho que se produzca la actual falta de demanda. Por otra parte es de hacer notar que mientras aparecían estos factores en el mercado nacional de la industria del tractor, la producción se ha visto duplicada como consecuencia del régimen de fabricación comentado.

Régimen de importaciones al Sud del Paralelo 42

Por decreto nº 10.941 del 19 de junio de 1956, modificado posteriormente por el nº 9924 del 22 de agosto de 1957, el Poder Ejecutivo estableció un régimen de franquicias para las importaciones que se realicen al Sud del Paralelo 42. En los considerandos de la medida se destacó la necesidad de propender al desarrollo económico, social y cultural de la Patagonia, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores, mediante la implantación de un régimen de exención de derechos aduaneros y del cumplimiento de requisitos en materia de cambios para todos los materiales, maquinarias e implementos de origen extranjero necesarios a la salud, la vivienda y el trabajo de sus habitantes.

Tal liberación se extendió a los materiales y mercaderías extranjeras que se introdujesen con destino a ser usados, consumidos, empleados o elaborados en esa zona, los que no podrían trasponer el límite del paralelo 42, sin que previamente hubiesen pagado los derechos aduaneros y cumplido con los requisitos vigentes en materia de cambios, con la sola excepción de las mercaderías manufacturadas en la zona.

Los industriales que radicasen sus establecimientos en la zona gozarían, además de las citadas franquicias para la introducción de las maquinarias, motores, repuestos y materia prima, del derecho de comerciar los productos manufacturados con materias prima s introducidas en franquicia de derechos, en todo el territorio de la República, siempre que el valor real de las materias primas de importación que utilicen, no excediesen del porcentaje que en cada caso establecería la Dirección Nacional de Aduanas, previo dictámen de una Comisión Asesora de Importaciones, con relación al costo en fábrica del producto elaborado. Las Secretarías de Hacienda, Comercio e Industria por resolución conjunta , podían autorisar la comercialisación al Norte del Paralelo 42 de los productos que no reúnan tales condiciones, previo pago de los recargos de cambio; estas franquicias serían acordadas en cada caso por la Dirección Nacional de Aduanas previo dictámen de la referida Comisión Asesora.

La Secretaría de Hacienda (Dirección Nacional de Aduanas) también previo dictámen de esta Comisión Asesora, podía excluir, limitar o fijar cupos para la introducción de a quéllas mercaderías que por su naturaleza o condiciones no cumplan estrictamente las finalidades previstas con respecto a su destino.

La exportación de estas mercaderías quedó terminantemente prohibida, con excepción de las destinadas a aprovisionar o equipar buques, mientras que los productos manufacturados en la zona podían ser exportados con sujeción al régimen legal vigente.

Para poder importar mercaderías al amparo de este régimen se estableció como condición la inscripción como importador ante la Aduana o Receptoría del lugar y cumplir con los requisitos que determina la Dirección Nacional de Aduanas, especialmente en lo relativo al registro contable de las operaciones y conservación de comprobantes. A su vez para tal inscripción se requirió tener casa comercial o industrial radicada en la zona con una antiguedad no menor de los años o una residencia efectiva por igual término, quedando exceptuadas de tales exigencias las personas que se encuentren inscriptas ante las aduanas de la zona a la fecha de este decreto-ley y los industriales que se radiquen con sus establecimientos por primera vez.

Finalmente se facultó a la Secretaría de Hacienda para crear un régimen especial para los automotores que los pobladores de residencia permanente en la zona utilicen como medio de transporte o carga para sus viajes al norte del paralelo 42.

Por resolución del ex-Ministerio de Hacienda de fecha 28 de agosto de 1957 y en uso de las atribuciones que le confería el art. 14 del decreto comentado, se suspendieron las franquicias para unas series de mercaderías consideradas suntuarias, entre las que se encontraban los automóviles.

Con posterioridad, el art. 5° del decreto n° 11.917/58 del 30 de diciembre de 1958 dispuso que las mercaderías introducidas al sud del paralelo 42, deberían ajustarse al régimen establecido por el mismo, con excepción de la zona franca de Tierra del Fuego. A su vez el decreto n° 3.011 del 19 de marzo de 1959 suspendió transitoriamente hasta el 31 de diciembre de dicho año, la aplicación del art. 5° del decreto 11917/58, exclusivamente en cuanto a la importación de materias primas, máquinas, equipos y elementos de activo fijo destinados a los establecimientos industriales instalados al Sud del Paralelo 42, que a la fecha de dicho decreto contaren con autorización vigente para comercializar su producción en todo el terrotorio del país.

Se tuvo en cuenta al dictarse esta norma que si bien el art. 5° del decreto 11.917/58 no se hallaba en oposición a lo dispuesto por el decreto ley n° 9924/56, ya que éste solo liberaba a tales mercaderías "de requisitos en materia de cambios", nada se oponía a que se contemplare transitoriamente la situación que el nuevo régimen cambiario crearía a las industrias radicadas al Sud del Paralelo 42. Se consideró además que dicho régimen transitorio habría de regir hasta tanto se sancionase un ade-

cuado sistema de fomento industrial dentro de las previsiones de la ley 14.781 para zonas subdesarrolladas del país, inclusive la Patagonia. El nuevo régimen de fomento debería establecerse antes del 31 de diciembre de 1959, pues era firme propósito gubernamental aplicar a partir de esa fecha las disposiciones cambiarias recientemente adoptadas en todo el territorio del país, sin exclusiones de ninguna naturaleza.

La importación de las mercaderías a que se hizo referencia debían ser autorizadas en cada caso por la Dirección Nacional de Aduanas. Tales autorizaciones se limitaban:

a) En cuanto a las materias primas y sus repuestos, a las cantidades indispensables para el funcionamiento de cada establecimiento de acuerdo a la capacidad de producción de sus instalaciones pero sin poder excederse en su importación para el año 1959 del total empleado en 1958 o de la cantidad que sirviera de base para la correspondiente autorización de libre comercialización, pudiendo optar los industriales por la alternativa que les resultase más conveniente.

b) En lo relativo a las máquinas, equipos y demás elementos de activo fijo, a las cantidades y especificaciones que servirían en base a la autorización de libre comercialización, quedando vedada toda autorización para ampliar la capacidad de producción por incorporación de nuevas maquinarias.

Se estableció también que la Secretaría de Industria y Minería propondría al Poder Ejecutivo antes del 30-7-59, con intervención del Consejo Nacional de Promoción Industrial un régimen para las regiones subdesarrolladas del país, encuadrando la Patagonia dentro de las prescripciones de la Ley 14.781, el que como máximo debía aplicarse a partir del 1º de enero de 1960.

El 18 de enero de 1960 se dictó el Decreto 509/60 modificatorio del 3011/59, limitando la introducción de nuevas mercaderías y creando a la vez Comisiones Especificas,a las que la Comisión Asesora del Paralelo 42 debía dar intervención, para que proporcionasen dictámenes técnicos y cuyas conclusiones debían elevarse a la Dirección Nacional de Aduanas, Organismo facultado para expedirse. Se estableció por otra parte que antes del 30 de junio de 1960 (Decreto 2041), el Consejo Nacional de Promoción Industrial debía proponer un régimen definitivo para promover el desarrollo industrial de zonas subdesarrolladas, entre las que se encuentra la zona sur del Paralelo 42°.

A mediados de 1963 se encuentra en consideración un decreto derogando el régimen del Paralelo 42°, al dictarse un cuerpo de decretos de promoción industrial, que en su lugar comentamos.

## Efectos del régimen de importaciones al Sud del Paralelo 42°

Como hemos visto las normas comentadas prohibían el envío al norte del Paralelo 42° de las mercaderías beneficiadas con las franquicias instituídas por tales normas, salvo por supuesto, aquéllas que pagaran los derechos aduaneros y hubieran cumplido con los requisitos que regían en toda la República.

En la práctica este régimen fué vulnerado, ya que al amparo del mismo fueron introducidas al norte del paralelo enormes cantidades de mercaderías que compitieron deslealmente con las producidas al norte. Además estas normas permitieron la comercialización al norte del paralelo de los productos industrializados al sur, con materiales imprtados con franquicias. Todas estas ventajas, causaron un notable perjuicio a las industrias instaladas al norte del paralelo 42°.

Al llevarse a cabo la reforma de diciembre de 1958, los industriales debieron soportar las dificultades propias de la misma en cuanto al entorpecimiento de sus planes de producción y financiación de sus importaciones y no se habían repuesto de tales dificultades aún, cuando el 9 de marzo de 1959 se dictó el decreto 3011/59, eximiendo a las industrias radicadas al sur del paralelo 42° de todos los recargos, gravámenes, depósitos previos y demás obligaciones emergentes del decreto 11.917/58 hasta el 31 de diciembre de 1959.

En tal forma continuaron llegando enorme cantidad de materias primas, maquinarias y mercaderías en general que la industria nacional producía en condiciones satisfactorias. No obstante hacerse conocer a las autoridades económicas los efectos del régimen, se cumplió integralmente el plazo previsto para la introducción de mercaderías con franquicias, hasta que recién en marzo de 1960 se dictó el decreto 509/60 modificatorio del 3011/59.

Aún cuando el nuevo decreto atemperó en parte las consecuencias de los anteriores, significó el establecimiento de un nuevo régimen transitorio cuando se tenía presente que, conforme a los considerandos del decreto 3011/59, era propósito de las autoridades aplicar a partir del 31 de diciembre de 1959 las disposiciones cambiarias y aduaneras establecidas para regir en todo el país por el decreto 11.917/58, sin exclusiones de ninguna naturaleza.

En resúmen, se justifican las franquicias instituídas para facilitar el desarrollo de una determinada zona del país, pero las mismas no deben significar un obstáculo para el desenvolvimiento de otras que, si bien más desarrolladas, deben soportar permanentemente múltiples dificultades propias de las condiciones económicas que vive el país.

## Zona franca de Tierra del Fuego

Por decreto Ley 7101 del 19 de abril de 1956, se declaró zona franca al territorio de Tierra del Fuego, quedando liberadas de derechos y tasas por servicios aduaneros y portuarios y de toda obligación en ma teria de cambios, las mercaderías extranjeras que ingresen a su jurisdicción para ser consumidas o otilizadas en ella. También en este decreto-ley se previó la exportación de las mercaderías a que se refiere el mismo, con excepción de aquellos productos o elementos requeridos por el tráfico "interport" y destinados en cantidad y proporción necesaria para aprovisiona r, equipa r o a vituallar buques. Las mercaderías que excepcionalmente se destinen a cualquier otra zona del país deberían abonar los derechos y tasas por servicios aduaneros y portuarios de que fueran dispensadas, debiendo a demás regularizar su situación en materia cambiaria.

Pa ra actuar como importadores en la zona franca de Tierra d el Fuego se requirió una residencia mínima efectiva en la misma como mínima de un año, debiendo además acreditarse solvencia moral y material a juicio de la autoridad competente.

A efectos de establecer y determinar el control de este sistema se constituyó una Comisión permanente con sede Usuahia e integrada por representantes de los Ministerios de Marina, Comercio, Finanzas y Hacienda. Esta Comisión debía determinar todo lo concerniente a la reglamentación de la feria franca elevando sus conclusiones al Poder Ejecutivo.

## Régimen de grandes prioridades

El decreto nº 11.919 del 30-12-58 amplió las facultades otorgadas a las Secretarías de Estado de Finanzas, Hacienda, Comercio e Industria y Minería por el decreto nº 11.917 art. 7º, para puedan eximir total o parcialmente del pago de los recargos de importación a las mercaderías destinadas a explotaciones petrolíferas, carboníferas, energía, siderurgia (ley 12.987) y ferrocarriles, como así también a las que se destinasen a planes de fabricación que merezcan la previa aprobación de esas Secretarías, y a las inversiones de capital.

Por decreto nº 7.779/59 se instituyó un régimen de autorizaciones previas para la importación libre de recargos de bienes de capital, destinados a las citadas actividades. Conforme al mismo las Secretarías de Estado respectivas (de Energía y Combustibles cuando se trate de maquinarias, equipos y sus repuestos destinados a explotaciones petrolíferas, carboníferas y de energía; de Guerra cuando se trate de elementos destinados a siderurgia -ley 12.987- y de Transporte cuando se trate de elementos destinados a los ferrocarriles.) deberán verificar, a pedido de los interesados, la necesidad de la importación y si los bienes a importar son de utilidad específica en la actividad considerada, y la Secretaría de Industria y Minería, previa determinación de esos elementos no se producen en el país en cantidad, calidad, plazos de entrega o precios adecuados, emitirá los certificados correspondientes que permitan el despacho á plaza. En tal forma esta Secretaría se encuentra en condiciones de contemplar la situación de la industria nacional frente a la importación de dichos bienes.

Cabe señalar finalmente que los beneficios de este régimen sólo alcanzan a las maquinarias, equipos y sus repuestos que la industria nacional no produce y cuando se trata de maquinaria o elementos que corrientemente se construyen "a pedido", a los que no esté en condiciones de producir.

## Importación de automotores

El decreto nº 2232 dispuso un régimen de importación de automóviles en función del peso y valor de los mismos.

Este decreto respondió a la necesidad de adoptar drásticas medidas para establecer el equilibrio del balance de pagos, circunstancia que obligaba a restringir transitoriamente la importación de los bienes que en la coyuntura económica no resulten absolutamente imprescindibles, como los automóviles para pasajeros, mediante el aumento de los recargos cambiarios.

Por este mismo decreto se aumentó el recargo establecido para las motocoupés por el nº 3952/58, disponiéndose asimismo que los recargos establecidos serán aplicables a los automóviles de pasajeros armados, nuevos o usados, prohibiendo la importación de los automóviles cuyas características no respondan estrictamente a las consignadas en el mismo.

Cabe señalar además, que este decreto exceptuó del pago del recargo establecido a los automóviles y a las motocoupes correspondientes al cuerpo diplomático extranjero, introducidos al amparo de las franquicias establecidas por las respectivas disposiciones legales y reglamentarias y con las limitaciones que éstas determinan.

Como hemos visto el decreto nº 2332/58 aumentó los recargos aplicables a la importación de automotores con el propósito de establecer el equilibrio del balance de pagos y asegurar así la provisión de suministros vitales para el país . La experiencia recogida de la aplicación de dicho decreto, demostró que esos recargos pese a su cuantía, resultaban insuficientes para el cumplimiento de la finalidad que los motivó. Por ello se establecieron nuevos recargos y la obligación de constituir depósitos previos (posteriormente suprimida por Dt. 14.823/59) por decreto 9969 del 17-11-58. Este decreto comprendió a los automóviles para el transporte de pasajeros y motocoupés, y se proyecta incluir en el mismo los picks-ups, chassis y camiones de hasta 2.000 Kg.

Para este tipo de importaciones prevalecieron los criterios monetario y de protección industrial.

## Construcciones Navales

Con el objeto de asegurar el futuro y acelerar el desarrollo de la industria naval, el Poder Ejecutivo dictó el 22 de octubre de 1959 el Decreto nº 13.136 por el cual "se exime de recargos sobre las importaciones previstas en el Art.1º del Decreto 5439/59 a los materiales, maquinarias y equipos que deben importarse para construcciones, transformaciones y reparaciones de buques y embarcaciones, así como para el equipamiento y explotación de astilleros y talleres navales". No están incluídas en estas excepciones los elementos que la industria nacional puede proveer de manera conveniente. Por su art. 3º este decreto establece que "serán beneficiarios las personas físicas, jurídicas que explotan astilleros y talleres navales, talleres dedicados exclusivamente o preponderantemente a la fabricación de maquinarias o equipos para la industria naval y los armadores, siempre que den cumplimiento a las siguientes condiciones: 1º) inscribirse en el registro de usuarios que abrirá la Prefectura Nacional Marítima con ajuste a los requisitos que a tal fin se fijen; 2º) obtener del organismo estatal de control la certificación de haber dado a los elementos importados el destino previamente declarado.

Los restantes artículos establecen los correspondientes procedimientos a que deberán ajustarse la solicitud y otorgamiento de los certificados antes citados y facultan a la Secretaría de Estado de Marina a dictar las medidas complementarias a ese fin.

Observaciones a los Decretos que establecen los regímenes de importación de maquinarias agrícolas - motores marinos y buques para la pesca de altura.

Todos estos decretos establecen como condición previa a la importación de los respectivos bienes, la obtención de un certificado de necesidad, requisito que no concuerda con los principios generales de plan de estabilización y desarrollo, porque deja al arbitrio de funcionarios la estimación de las necesidades de diversas actividades. El país tiene la experiencia sobre los graves perjuicios ocasionados por requisitos en vigor, hasta una época muy reciente.

El sistema de regulaciones e intervencionismo estatal condujo al país a una difícil situación. El nuevo régimen económico iniciado en enero de 1959 tiende a concluir con el régimen de cuotas, permisos de importación, certificados de necesidad y otros procedimientos que subordinan la actividad económica a la decisión de un funcionario, prestándose a errores, privilgios, demoras y peculado.

El decreto relativo a la industria naval establece privilegios para un determinado sector, limitando las ventajas de la libertad de comercio y de la libre iniciativa, porque prácticamente obliga a los talleres navales, astilleros, armadores, etc., a convertirse en importaciones, estén o no capacitados para ejercer esta función, a fin de poder gozar de las significativas ventajas de la liberalisación de recargos. Por otra parte ello dejará fuera de competencia a empresas especializadas en la importación de mercaderías para diversos usos y para la industria naval. Cabe señalar que estas empresas por su experiencia y organización, son las más aptas para adquirir en el exterior esos elementos en mejores condiciones de calidad y precios, debiendo ahora desaparecer, no por el ingreso de un competidor más eficaz, sino por el injusto privilegio que se otorga a industriales y usuarios.

Estos decretos establecen asimismo una serie de requisitos burocráticos que complican la actividad de los particulares, exigiendo la intervención de dos o más reparticiones para cumplir engorrosos controles previos y posteriores a la importación de cada mercadería y a la creación de registros especiales.

En el aspecto moral cabe señalar que por estrictos que sean estos controles habrá quienes traten de burlarlos, porque las fáciles y enormes ganancias a que

daría lugar el cambio de destino de las mercaderías exentas acuciará el ingenio de ciertos importadores, quienesmediante maniobras imposibles de evitar por completo, introducirán mercaderías liberadas de derechos que harán competencia en ventajosas condiciones a aquéllos que hayan pagado los correspondientes recargos.

Todos estos perjuicios tanto morales como materiales podrían evitarse. Cuando el Estado admite la necesidad de fomentar determinadas actividades, previamente debería establecer con toda claridad la conveniencia de esa protección y cuidar especialmente no producir distorsiones económicas que desvíen el capital y el trabajo nacionales de las actividades productivas a aquellas que no lo son, pero que pueden resultar más lucrativas por los privilegios que se les acuerden.

Una vez resuelto acordar determinados privilegios, debe buscarse la forma de que esas ventajas no redunden en perjuicio de otros sectores.

Para lo expuesto sería suficiente proceder con el mismo criterio que se tuvo al establecer el actual régimen de cambios establecido por el decreto 5439/59 que permite la importación en forma automática y sin privilegios para ningún sector.

Esto hace posible una sana competencia que se traduce en economía de divisas mejor abastecimiento, al lograrse del exterior las mejores mercaderías a precios y condiciones más ventajosas.

Con el decreto 12.679 hubiera sido mucho más correcto establecer,mediante un estudio entre las partes interesadas, una nómina de las máquinas destinadas a explotaciones agropecuarias y forestales que produce la industria nacional fijándose para cada una de ellas el recargo cambiario que se resuelva establecer como protección razonable a la misma.

Respecto al resto de la maquinaria para explotaciones agropecuarias y forestales que no produce la industria nacional, debe permitirse su importación sin recargos, en forma automática, sin limitaciones ni trámite alguno.

Teniendo en cuenta que indudablemente por el decreto 11.748 se importan todos los motores marinos, resulta incomprensible que haya que cumplir complicados requisitos para obtener la exención según sea su destino.

Como por otra parte la industria naval no los fabrica, salvo en muy reducida

escala los motores fuera de borda, corresponde que se libere de recargos a todos los motores marinos fijos, cualquiera sea su destino, que forzosamente serán para barcos pesqueros o para barcos pesqueros o para ser colocados por astilleros, talleres navales, etc. En consecuencia no debería exigirse ningún trámite previo a su importación.

Debería establecerse claramente en el decreto 13.287 las características que deben reunir y con que instalaciones deben contar los barcos para la pesca de altura para tener derecho a la exención de recargos, no exigiéndose ningún trámite previo a su importación.

En el decreto 13.136 debería hacerse un estudio de la nómina de materiales, máquinas y equipos de la lista anexa, eximida de recargos y permitir la importación sin ningún requisito previo y en condiciones de igualdad para todos los interesados a aquellos cuya aplicación sea exclusiva en la industria naval.

Podría eximirse además de recargos otros elementos para uso de la industria naval y que la industria nacional no produzca.

El Centro de Importadores propuso al respecto un régimen parecido al del Draw Back: que todos los demás equipos, materiales, etc., cuyo uso admita otros destinos tribute los recargos vigentes, pero que cuando se demuestre que han sido utilizados en la industria naval se le devuelvan. Esta devolución también correspondería en el caso en que el industrial o usuario haya adquirido estos elementos en el mercado interno, ya que en ambos casos habrá tributado el correspondiente recargo en el momento de su despacho a plaza.

## Autorizaciones especiales

El Poder Ejecutivo autoriza el ingreso sin recargo de bienes de capital para determinadas actividades o entidades, mediante normas cuyo análisis haremos más adelante a simple título ilustrativo.

-Liberación de recargos a instrumentos, substancias y elementos destinados a investigaciones científicas que fueron donados.

Por decreto nº 4.162 del 8-4-59 se liberó a tales elementos con el citado destino, que fueran donados por personas o instituciones extranjeras al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y a las Universidades Nacionales u otras instituciones oficiales o privadas de investigación, sin fines lucrativos. Análogo tratamiento se acuerda a estos elementos cuando son adquiridos en el exterior por las referidas instituciones, siempre que prueben, mediante certificación de la Secretaía de Industria, que los mismos no se producen en el país.

Al dictarse esta norma se tuvo en cuenta la conveniencia de estimular las actividades de investigación científica y técnica, considerando los beneficios derivados de la misma, incluso de carácter económico, al conducir al más amplio y eficiente aprovechamiento de los recursos naturales del país, permitiendo en muchos casos sustituir importaciones por productos de fabricación nacional.

Se tuvo en cuenta además que los trabajos de investigación requieren instrumentos, substancias y otros elementos que con frecuencia resulta imprescindible traer del exterior. Asimismo se consideró que suelen producirse donaciones por parte de entidades extranjeras con destino a instituciones científicas argentinas de investigación, en virtud de la creciente cooperación internacional que se registra en el plano de tales actividades.

Por tales motivos se entendió conveniente favorecer el ingreso de tales objetos en el país, tanto en el caso de donaciones, como cuando se trate de importaciones realizadas directamente por institutos especializados, con las debidas precauciones como para que esta franquicia no se convierta en un tráfico ajeno a los fines de la investigación científica.

-Liberación de instrumental científico destinado exclusivamente al cuidado de la salud humana, animal o vegetal.

Por decreto nº 7.615 del 19-6-59 se ampliaron las facultades otorgadas a las Secretarías de Estado de Comercio, Finanzas, Hacienda y de Industria y Minería por el art. 7º del decreto nº 11.917, para que puedan conceder la liberación total o parcial de recargos y la exención de la obligación de constituir depósitos previos, a la importación de equipos e instrumental científico destinados exclusivamente al cuidado, preservación y me-

joramiento de la salud humana, animalo vegetal, que realicen el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas, las Universidades Nacionales, la Comisión Nacional de Rehabilitación del Lisiado y otras instituciones oficiales o privadas de investigaión, que no persigan fines lucrativos.

Al acordarse esta franquicia se tuvo en cuenta el problema que a los referidos institutos se les crea como consecuencia de las disposiciones cambiarias tomadas por el Poder Ejecutivo en diciembre de 1958. Se dejó constancia en esta norma que la reforma cambiaria tuvo como propósito primordial planificar la reactivación de la economía nacional y que en la estructura de tales planes constituyen objetivos de capital importancia la atención de la sanidad humana, animal y vegetal, por su directa incidencia como factores coadyuvantes con dichos propósitos. Se consideró asimismo que algunos de esos elementos son donados por instituciones extranjeras de renombre mundial, lo que obliga a adoptar medidas para que no se desvirtúe el propósito perseguido, exigiéndose la previa certificación del carácter del peticionante y de sus necesidades.

Además de las comentadas el P.E. ha acordado numerosas autorizaciones especiales, como las vigentes para las instituciones religiosas y las asociaciones y entidades civiles de caridad o beneficiencia. El comentario de las mismas excede los límites de este trabajo, desde que tales normas individualmente consideradas no tienen trascendencia económica. Pero no debe olvidarse, no obstante, que la frondosidad de tales autorizaciones puede llegar a desvirtuar las ventajas fundamentales del régimen de importación vigente, como su generalidad y automaticidad.

## Otras liberaciones de recargos

Por decreto nº 11.919/58 se exceptuó del pago de recargos a la intrucción de los siguientes artículos:

a) efectos usados de inmigrantes y residentes con más de un año de permanencia en el exterior y que vengan a radicarse en el país;
b) efectos pertenecientes al cuerpo diplomático y consular argentino y extranjero; excluído automóviles importados por diplomáticos argentinos (Ley 14.446);
c) mercaderías de rancho, cuando se transfieran de un barco o aeronave a otra de la misma bandera;
d) muestras inutilizadas y artículos de propaganda sin valor comercial (reglamentado por Dto. nº 2.328 del 7-3-60);
e) animales destinados a jardines zoológicos;
f) vestuarios, animales y útiles de compañías de teatro y circo;
g) monedas y billetes que no estén fuera de circulación, oro amonedado o en barras de "buena entrega";
h) fondos públicos y cualquier otra clase de títulos y acciones;
i) libros, revistas, diarios, impresos, periódicos científicos y literarios, con o sin ilustraciones, que se despachen libres de derecho de aduana, como asimismo películas impresas de carácter informativo;
j) mercaderías que se introduzcan con arreglo a las disposiciones de los decretos leyes nºs: 7.101/56, 6.264/58, 6.444/58 (zona franca de Tierra del Fuego).

## Régimen de "Draw-Back"

En el Art. 10 de la Ley de Aduana 11.281 de 1923, ya se había establecidoque la Aduana devolvería a los exportadores de manteca y leche esterilizada, al efectuarse la exportación, los derechos que hubiesen abonado por,la introducción de cajones de madera, armados o desarmados, de papel especial para acondicionamiento y de envases de lata. Asimismo disponía que a los exportadores de harina se les haría igual devolución por las bolsas, cuando estas pesasen más de 250 gramos cada una.

Más adelante, el art. 40 de ley 12.345 amplió esta franquicia a diferentes rubros, como ser: importación de hojalata destinada a fabricar envases para exportar productos nacionales; importación de materiales constitutivos de vehículos automotores, que luego de ser montados en el país, se exportasen; importación de materias primas de las cubiertas y cámaras neumáticas que se fabricaran en el país y se exportasen; importación de materia prima para la fabricación de maquinaria agrícola que se exportase.

Posteriormente, en el año 1941, el Poder Ejecutivo, considerando que las franquicias otorgadas por la Ley 12.345 favorecía un grupo limitado de industrias, propuso al Poder Legislativo un proyecto amplio de Ley que expresaba:

Art. 1.- Facúltase al Poder Ejecutivo para devolver los derechos aduaneros pagados sobre la materia prima y productos semielaborados o elaborados que se reexporten como parte integrante de productos manufacturados de la industria nacional.

Art. 2.- Quedarán excluídos de la franquicia establecida en el artículo anterior los industriales en cuyos establecimientos no se paguen los salarios que satisfagan las condiciones mínimas de vida establecidas por el Poder Ejecutivo, previo informe del Departamento Nacional de Trabajo.

Art. 3.- El Ministerio de Hacienda, reglamentará la presente ley, previo informe de la Comisión Interministerial Permanente de Política Económica y la aplicará por intermedio de la Dirección Nacional de Aduanas.

Este proyecto no tuvo sanción favorable en el Congreso.

Más tarde el Decreto 15.903/56 que ordenó el texto de la Ley de Aduana estableció en su Art. 142 el régimen de Draw-Back, facultando "al Poder Ejecutivo para determinar las mercaderías cuyos derechos de importación podrán ser reembolsados, siempre que retornen al exterior:

a) después de haber sido sometidos a un proceso de transformación en el país;
b) utilizándose para acondicionar o envasar mercaderías que se exporten.

Aparece en el año 1960 con el Decreto 614, un régimen orgánico de reintegro de recargos cambiarios y derechos aduaneros que graven total o parcialmente los productos exportados. Este decreto establece que en la forma y condiciones que en el mismo se determinan "los recargos cambiarios y/o derechos aduaneros que recaen sobre la importación de mercaderías podrán ser acreditados a favor de los exportadores, si las materias primas y/o productos alcanzados por dichos gravámenes estuviesen incorporados, en el proceso de elaboración, a los artículos que se exportaren o a sus embalajes, acondicionamiento y/o envase". Entendiéndose que una mercadería es utilizada o incorporada en el proceso de fabricación, embalaje, acondicionamiento y/o envasado, cuando la misma es destinada a formar parte constitutiva o integrante del producto a exportar, o de su embalaje, acondicionamiento, y/o envasado. Asimismo, los exportadores que adquieran en el mercado interno mercaderías importadas para utilizarlas en los artículos, embalajes, acondicionamiento y/o envases que exporten, podrán solicitar la acreditación de los derechos aduaneros o de los recargos de cambio que gravan las mismas. También "cuando las mercaderías importadas y utilizadas en el proceso de elaboración de los artículos, embalajes, acondicionamiento y/o envases a exportar, estuvieren sujetas a contribuciones especiales en razón de su introducción al país, los interesados tendrán derecho asimismo, a obtener su compensación con futuras importaciones o efectivo reintegro de acuerdo a las disposiciones del presente decreto". Quedan excluídas de las franquicias acordadas, las exportaciones de productos obtenidos por el simple armado o fraccionamiento de las mercaderías importadas, sin agregado de manufactura o elaboración en el país. Asimismo, en la parte que corresponda, no procede la acreditación y/o reintegro con respecto a las mercaderías utilizadas en el proceso de elaboración de los productos, embalajes, acondicionamiento y/o envases a exportar, cuando las mismas estuvieren sujetas a recargos de cambio superiores al 100%. No obstante lo indicado anteriormente, el Poder Ejecutivo determinará para las mercaderías que fueren consumidas en el proceso de elaboración, sin formar parte constitutiva o integrante del producto, la aplicación de las franquicias establecidas, cuando las circunstancias del caso o su importancia para la economía nacional así lo hiciese aconsejable. De la misma manera el Poder Ejecutivo podrá excluir de este sistema a aquellas materias primas, productos semielaborados o partes cuya liberación o reintegro de derechos o recargos, perjudique la producción de sus similares de origen nacional.

El decreto reseñado fué moficicado en el año 1961 por el Decreto 5.931/61, en el que dispone que "los derechos y adicionales aduaneros, los gravámenes destinados al "Fondo de Contribución del Plan Siderúrgico Argentino (Decreto nº 3.762/58) y al "Fondo Forestal" (Decreto 5.063/59) y los recargos aplicables a la importación de mercaderías, podrán ser reintegrados a las firmas exportadores, si las materias primas y/o productos alcanzados por dichos gravámenes estuvieren incorporados a la mercadería exportada mediate proceso de elaboración o a los embalajes, acondicionamiento y/o envases de las mercaderías exportadas". Los diferentes tipos de reintegro a que se hace referencia precedentemente, tan sólo se harán efectivos en el caso de que las mercaderías importadas estén exentas de recargo o sujetas a recargos de hasta el 100% inclusive (Decreto 5439 y sus modificatorios)". En su art. 2º, este Decreto establece que "Los reintegros a las firmas exportadoras, según determinación hecha en el art. 1º podrán, siempre que resulte conveniente para la economía nacional o no afecte a la misma y previa resolución conjunta del Ministerio de Economía o de las Secretarías de Estado de Industria y Minería, de Comercio y de Hacienda, hacerse extensivas a los siguientes casos: si se trata de mercaderías de importación que formando parte de la principal se exporta, no hayan experimentado proceso alguno de elaboración en el país o que empleadas en el proceso de elaboración de la que se exporta, formen integrantes de la misma aunque no recuperables o que embalen, acondicionen y/o envasen las mercadería que se exportan, cuando las mismas fueran necesarias para posibilitar la exportación, o que aunque gravadas con recargos superiores al 100%, formen parte de la mercadería que se exporte o de sus envases, acondicionamiento y/o embalaje".

Los arts. 3 y 4 establecen que la Secretaría de Industria y Minería procederá a la tipificación genérica e individualización de las mercaderías cuya exportación dé lugar a la aplicación de este régimen, determinando en cada caso el monto a reintegrar por concepto".

El art. 7 expresa que "las mercaderías exportadas con arreglo a lo establecido por el presente decreto, que retornen por cualquier causa al país en la forma autorizada en el art. 141 de la Ley de Aduana t.o. en 1956, deberán abonar el importe que se les hubiere reintegrado al momento de la exportación.

Por último, el art. 8º faculta al Ministerio de Economía y a las Secretarías de Estado de Industria y Minería, de Comercio y de Hacienda, a disponer que no se aplique el régimen de reintegros establecidos por el

presente decreto en los casos en qe implique perjuicio o afecte la economía nacional.

Por decreto 14.704/59 el Poder Ejecutivo designó un Consejo Asesor de Comercio Exterior con representantes de las entidades privadas del comercio, la industria y la producción.

El organismo creado"para asesorar al Poder Ejecutivo en la política del comercio externo" encaró de inmediato el problema del Draw-Back y designó una sub-comisión ad-hoc, la cual propuso al plenario del 19 de abril de 1960 la reforma inmediata al decreto 614/60, lo que fué aprobado, encargándose adicha sub-comisión la redacción de un proyecto de decreto de reformas sobre la base de la fijación de condiciones y estimación de sumas a devolver, según las características de cada rubro y las necesidades de la exportación argentina.

En los primeros días de mayo de 1960 dicha sub-comisión presentó su proyecto de decreto y el plenario fué convocado para tratarlo el día 14 de junio, pasándose a cuarto intermedio hasta el 21 del mismo mes, antes de haber abordado el tema de referencia. El 2 no se reabrió la sesión por razones circunstanciales y el 29 de ese mes se dictó una resolución conjunta de los secretarios de Hacienda y de Industria, que crea una nueva oficina en la Dirección Nacional de Comercio Exterior para realizar funciones asesoras ante la Aduana y el Poder Ejecutivo en lo ateniente al Draw-Back refirmando la vigencia del decreto 614/60, a cuyo efecto se le atribuye la función de dictaminar sobre la elvencia de los particulares interesados y sobre las sumas a devolver por parte del Fisco en favor de dichos exportadores.

Ahora bien, el decreto 614/60 se ha limitado a crear un derecho en favor de los que hayan exportado mercaderías apartir del 25 de enero de 1960, que les permitirá reclamar de la Aduana la devolución de los impuestos y recargos por mercaderías importadas y qe luego de elaboradas fueron exportadas, pero ha omitido fijar normas adecuadas a cada rubro de exportación.

Los diversos requisitos y pruebas (que por ser generales necesitan forzosamente una interpretación para cada caso concreto), crean la incertidumbre sobre el aspecto básico del draw-back cuál es la suma a recibir en definitiva.

Los diversos rubros de mercaderías exportables ofrecen numerosas variantes y las normas vigentes del decreto 614/60 no determinan con preci-

sión los índices de devolución de gravámenes, por lo cual la franquicia que deberá ser lógicamente cierta y calculada "a priori" se vuelve "graciable", como regalía "a conseguir" según la interpretación que le dé la nueva oficina a cada caso.

Precisamente la subcomisión que propuso la inmediata reforma quiso evitar la inseguridad que presupone el sistema del decreto 614/60 en cuanto hace imposible cotizar precios deduciendo por "Draw-Back" cualquier suma sujeta a una decisipon posterior y quiso también evitar los abusos a que podría dar lugar este tipo de subvenciones que amparadas en la letra del Decreto nº 614/60 carecen de toda efectividad para el propósito de estimular la exportación y ocasionalmente se traducen en preferencias por el material o envases importados que implican un gasto mayor de divisas.

Por eso propone el mecanismo lógico, de establecer primero los índices de reintegro de derechos según los rubros a exportar y luego a hacer nacer el derecho a las devoluciones pertinentes, de modo qe los particulares puedan operar sobre cálculos seguros, deduciendo de suscotizaciones al exterior una cantidad cierta.

Lamentablemente la Resolución del 29 de junio de 1960 no ha visto la gravedad del problema, pues insiste en sostener un sistema tan peligroso y ambiguo como el Decreto 614/60 y entregar a una oficina subalterna la facultad de asesorar sobre las sumas que cada particular pretenda obtener del Fisco en las operaciones de exportación habidas desde el 25 de enero de 1960

La propia subcomisión ha tenidos la vista, casos concretos donde muy autorizadas opiniones de sus miembros entendían en diferente forma la aplicación del Decreto 614/60 (ejemplo): envases usados, materiales de deshecho, existencia de "elaboración en el país, etc. De modo que si el derecho a obtener el reintegro del fisco, en base al Decreto 614/60, es ambiguo, incierto, susceptible de varias interpretaciones y necesariamente a determinarse "después de la exportación", y se cede a una oficina la enorme responsabilidad de decidir la suma que recibirá cada peticionante, que dará origen a un incalculable número de gestiones con miles de argumentos y con toda la secuela de problemas que no deberían provocarse en una materia tan delicada como ésta.

Como hemos dicho, el decreto que implantó "draw-Back" en el país, después de algunos regímenes más o menos parecidos, se suscribió el 19 de enero de 1960. Desde el principio se encontraron serias dificultades para aplicarlo. Los empresarios propusieron su reforma "para transformarlo en un instrumento ágil y práctico", pero en el Ministerio de Economía el

criterio fué distinto: "Las modificaciones que la experiencia de la aplicación "draw-back" aconseje, deberán llevarse a cabo una vez que exista suficiente experiencia y cuando el procedimiento se haya aplicado en un espacio de tiempo bastante amplio".

Ahora se anuncia que el decreto será modificado en base a una nueva redacción concebida por el Consejo Asesor con el acuerdo del Ministerio. El anteproyecto del nuevo decreto establece que en su art.1° la aplicación del régimen de reintegro dispuesto por el decreto 614/60 para los embarques iniciados entre el 25 de enero de 1960 hasta el día de la publicación del nuevo decreto y cualquiera sea la fecha de la terminación de la carga, se ajustará al siguiente procedimiento: a) Los exportadores presentarán ante la Dirección Nacional de Aduanas la declaración jurada; b) La dirección certificará el real embarque y girará la declaración jurada al organismo que se disponga, quién aprobará o no el importe y los reintegros que se solicitan; c) Resuelto el pedido de reintegro se girará a la Dirección Nacional de Aduanas para que proceda en consecuancia, ya sea autorizando la nota de crédito o denegando el pedido. El segundo artículo se refiere a los embarques que se realicen a partir de la fecha del decreto, y entonces: a) Los recargos cambiarios, derechos aduaneros, recargos con destino al Fondo de Contribución al Plan Siderúrgico Argentino y gravámen con destino al Fondo Forestal que recaen sobre la exportación de mercaderías, podrán ser acreditados a favor de los exportadores si los artículos alcanzados con tales gravámenes estuvieren incorporados en el proceso de elaboración de los artículos exportados o en el proceso de elaboración de los embalajes, acondicionamientos y/o envases de los artículos que se exporten. Otras disposiciones proyectadas se refieren a la aplicación de franquicias, a la exclusión de productos, artículos y /o envases o embalajes cuyo reintegro de gravámenes constituyera un perjuicio nacional o afectara la economía del país; a la tipificación de las mercaderías y en este caso "para los artículos que hayan sido tipificadosno será necesario presentar las declaraciones pertinentes"; a los artículos no tipificados y a la nota de crédito que acuerde la Dirección Nacional de Aduanas.

Se esteblece que esta podrá ser transferida, utilizada, según el caso para el pago de recargos, impuestos aduaneros retenciones, recargos para el Fondo de Contribución al Desarrollo del Plan Siderúrgico Argentico o gravámen con destino al Fondo Forestal, según el origen del reinte/ o cobradas en efectivo.

Esto resulta muy importante porque una de las quejas de los exportadores indicaba que por el decreto 614/60 no se devolvía el importe sino que se acreditaba en una cuenta especial, contra la cual podía girar para el pago de futuros gravámenes.

Consideraremos finalmente otro aspecto de suma importancia del régimen del draw-back, tal como está actualmente estructurado. El régimen vigente parece estimular decididamente la importación, Así un productor que importe del extranjero todas las piezas de un bien y se limite a armarlo y pintarlo en el país, obtendrá por el draw-back el reintegro de los derechos de importación pagados y por el Decreto 11.127/63 la devolución de impuestos hasta el 12% del precio de exportación. Si ese mismo productor por sí o con la ayuda de empresas subsidiarias locales, consigue producir en el país todas las piezas eliminando la importación, no recibirá por ello ningún estímulo adicional. La ley le aconseja inequívocamente, entonces, recurrir al suministro extranjero. En modo alguno premiará su esfuerzo si decide poner en movimiento con sus pedidos nuevos, y tal vez importantes, engranajes del proceso nacional de diversificación industrial. Si el productor, además, advierte que no es absolutamente imposible falsear las facturas de importación, recargando los precios o la cantidad y calidad de las partes importadas, los incentivos de la operación pueden tornar muy dudosa la conveniencia de producir en el país una proporción mayor.

Surge de lo expuesto que el subsidio, en lugar de otorgarse indiscriminadamente, debería tener muy en cuenta las apotaciones locales, con el objeto de funcionar, no como prima a la importación, sino como un premio a la producción en condiciones progresivamente competitivas.

En resúmen, el draw-back y el subsidio del 12%, en la forma que se aplican actualmente, no cumplen con el fin de fomentar ni la industria argentina ni la exportación de productos, mano de obra, servicios, etc. argentinos, y por lo tanto producir el máximo beneficio en divisas para el país. En cambio constituye un premio tanto más importante e interesante para los exportadores, cuanto menor es el valor adjunto argentino que entra a formar parte de los productos que se exportan.

Para fomentar realmente la exportación de productos argentinos, es necesario que, manteniéndose el régimen del draw-back, el subsidio a la exportación se aplique al valor adjunto argentino de los productos que se exportan y sea proporcionalmente tanto más grande cuanto mayor sea ese valor djunto. Si se aplica sólo a los prductos que contienen en elevado

porcentaje, por ejemplo el 50 o el 60% como mínimo de valor adjunto nacional, y si los beneficios obtenidos son tanto más importantes cuanto mayor es el valor adjunto nacional en los productos importados, más efectivo será el sistema.

La experiencia de varios países, especialmente europeos, indican que cuando los premis a la exportación se aplican a productos que contienen un porcentaje demasiado elevado de mterias primas y componentes etx. importados, se fomenta la evasión fiscal y el contrabando y es fácil cometer abusos como: a) sobrefacturar los materiales adquiridos en el exterior lo que provoca un aumento en la salida de divisas, una reducción artificial de las utilidades de las empresas, y en consecuencia también una evasión fiscal; b) aumentar la cantidad de materiales declarados como necesarios, para procurar de esta forma el abastecimiento barato y libre de gravámenes y recargos; c) importar materiales de calidad superior a la necesaria para los fines declarados, utilizando al contrario semielaborados nacionales y destinando a otros usos para el mercado interno aquellos de calidad superior importados libre de gravámen; d) realizar operaciones de varios tipos que, más o menos disfrazadas, son verdaderos trueques, a través de los cuales se compran en el exterior, libres de gravámenes y recargos, materiales que se fabrican también en el país, con el evidente perjuicio para la industria nacional y sin que el país obtenga ningún beneficio de divisas.

Finalmente, corresponde consignar que elDecreto 5342, dictado en julio de 1963, al autorizar la importación temporaria de materias primas y semielaboradas, para ser reexportados después de su beneficio, elaboración o transformación, libre del pago de impuestos aduaneros y otros gravámenes a la importación, instituye un régimen de carácter dinámico, acorde con los objetivos de promover las exportaciones no tradicionales, y en general fomentar la actividad industrial del país.

## Importación temporaria

El Decreto 5.341 dictado en Julio de 1963, autoriza la importación temporaria de maquinarias, equipos e instrumentos cuando no exista en el país una actividad suficiente para justificar la inversión permanente de esos materiales, para ser reexportados al expirar el plazo concedido para su uso, y con autorización expresa para cada caso de la Secretaría de Estado de Industria y Minería.

Esta autorización podrá darse siempre que aquellos elementos no se produzcan en el país, o que no puedan producirse en condiciones de eficiencia, precio y plazo de entrega razonable. Los elementos que se importen temporariamente podrán ser utilizados exclusivamente en la elaboración o manufactura industrial, obras o trabajos autorizados por la Secretaría de Industria.

La importación temporaria se hará por un plazo de seis meses, que podrá ser ampliado por causas justificadas, sin que en ningún caso el plazo pueda exceder de tres años. En especial cuando se trate de equipos para determinadas obras públicas o privadas o para efectuar un trabajo determinado, de plazo y ejecución previsible, se autorizará la importación por ese plazo determinado, pero con utilización exclusiva en la obra o el trabajo que se especifique y hasta su terminación.

El importador pagará antes del despacho aduanero de las maquinarias, equipos, instrumentos, moldes y matrices de que se trate, los recargos cambiarios, impuestos, tasas o gravámenes que debieran ser satisfechos si se tratara de una importación normal. Se consideró al respecto que si no se obligara el pago en efectivo de los derechos, impuestos, tasas, gravámenes y recargos cambiarios de importación como requisito previo a la importación temporaria, se crearía una situación injusta de privilegio a favor de quienes hicieran esa importación temporaria, frente a las industrias y empresas similares ya establecidas en el país. Por otra parte, este procedimiento del pago previo facilita la nacionalización de los bienes de capital importados temporariamente, ya que el derecho a la devolución de los derechos, impuestos, tasas, gravámenes y recargos cambiarios de importación se pierde si no se produce la reexportación en plazo de esos bienes de capital o si son dedicados a otro destino, hechos ambos que dependen exclusivamente de la voluntad del importador.

El importador tendrá el derecho de reexportar los elementos importados temporariamente, dentro de los sesenta días de vencido el plazo estipulado. La reexportación parcial o total da derecho al importador para la devolución total o parcial de los importes liquidados, salvo aquellos que corresponda a tasas retributivas de servicios. Con el propósito de promover y desarrollar el mercado interno, este Decreto dispuso que la Administración Pública, los organismos y empresas del Estado y las empresas concesionarias de servicios públicos no deben hacer importaciones temporarias de maquinarias, equipos e instrumentos que se produzcan o puedan producirse en el país a precios razonables y con adecuado nivel de eficiencia, determinado en la forma establecida en el régimen de preferencia para la adquisición de materiales, mercaderías y productos de origen nacional, que veremos al reseñar el nuevo régimen de promoción industrial.

Otro de los cuerpos legales dictado en Julio de 1963, reglamenta la admisión temporaria de materias primas y semielaboradas, para ser reexportadas después de su beneficio, elaboración o transformación. Esta admisión será libre el pago de impuestos aduaneros y otros gravámenes a la importación, estando sujetos sólo al pago de tasas retributivas de servicios.

Para otorgar autorizaciones de admisión se tendrá en cuenta que ella sea beneficiosa para la economía nacional; que sea consecuencia de contratos de importación y exportación; que implique la mayor utilización de la capacidad industrial instalada y de mano de obra argentina, y que las materias de que se trate no puedan ser provistas por el mercado local, en condiciones razonables de cantidad, calidad y precio, o dentro del plazo requerido para cumplir con un contrato de exportación.

La reexportación deberá realizarse dentro de los 180 días del despacho aduanero de las materias primas, momento en que se cancelará la fianza que debe satisfacer el importador.

La Secretaría de Estado de Industria y Minería publicará cada pedido de admisión temporaria, para que cualquier interesado pueda exponer su opinión dentro del plazo de 15.días. Esta Secretaría despúes de analizar la solicitud, las opiniones de terceros y las de las entidades empresarias, dictará resolución, si la considera pertinente y autorizará la admisión temporaria de las materias primas y semielaboradas, estableciendo el proceso de beneficio, elaboración o manufactura en que se emplearán, así como el porcentaje máximo admitido de mermas, residuos o pérdidas que se produzcan durante el proceso industrial.

Al dictar esta norma el Poder Ejecutivo tuvo en cuenta la conveniencia de dar al régimen de importación temporaria un carácter dinámico, acorde con los objetivos de fomento previstos de promover las exportaciones, además de constituir un medio eficaz para el aprovechamiento de los márgenes no utilizados de la capacidad productora de la industria nacional y de la mano de obra argentina, permitiéndoles orientarse a la satisfacción de las demandas exteriores.

## C A P I T U L O - IV -

Perído de transición entre el régimen actual de importaciones y la futura Tarifa de Avalúos y Arancel de Importación. Creación de la Comisión de Aranceles. Hacia la Tarifa de Avalúos. Posibles perjuicios a la industria nacional. Inseguridad del régimen de importaciones. Defensa de la industria nacional. Desarrollo económico y protección. Niveles de protección. Condiciones previas a toda reducción de recargos. Otras situaciones que es necesario tener en cuenta en las reducciones de recargos. Dumping. Plan de reducción de recargos. Ley de Promoción Industrial. Agrupamiento de los artículos de importación conforme a los distintos niveles de derechos a establecerse en el nuevo arancel.

## Creación de la Comisión de Aranceles

Por decreto ley nº 5.168 del año 1958 el Poder Ejecutivo creó la Comisión de Aranceles. Esta Comisión tiene por objeto reunir información suficiente para asesorar y proponer al Poder Ejecutivo las modificaciones que estime convenientes en los aranceles de importación y exportación. A tal efecto se determinó que debía establecer un régimen para que los distintos sectores de la actividad económica delpaís pudieran pedir formalmente reformas arancelarias.

En los considerandos de esta medida se destacó la conveniencia de definir y aplicar con sentido orgánico una política de aranceles de aduana tendiente a estimular el genuino desarrollo industrial del país, dando a éste la debida protección, facilitando el desarrollo de la producción e impulsando el intercambio del país con el exterior.

Para ello se entendió necesario modificar la Tarifa de Avalúos y Aranceles de importación vigentes, adaptándolos a la estructura actual del comercio exterior y de la producción del país y unificando los diversos impuestos, recargos, tasas, etc., aduaneros y cambiarios que gravan la importación y exportación.

La aprobación del proyecto de nuwo zancel, que será sometido oportuna mente al Congreso, requerirá tiempo y prolijos estudios técnicos que se harán con la colaboración de las entidades respectivas de los distintos sectores económicos del país. Entre tanto el Poder Ejecutivo cuenta con facultades legales para aumentar y reducir los derechos aduaneros a la importación, las que ejercita dentro de los lineamientos fundamentales de la política,económica que determina el propio gobierno, atendiendo a los compromisos internacionales derivados de acuerdos con otros países y con las organizaciones internacionales a las cuales nuestropaís se encuentra adherido.

Para la preparación de la nueva tarifa y arancel de aduana, así como para el ejercicio de las facultades legales que en esta materia tiene el Poder Ejecutivo, resultaba necesario que éste contase con el asesoramiento de un organismo técnico encargado, como función específica, de atender todo lo relativo a la actualización permanente de la tarifa y arancel de aduana, de recibir y analizar las propuestas de los distintos sectores económicos, relativos a modificaciones de dicho arancel y de informar al Poder Ejecutivo sobre las medidas a aplicar, funciones asignadas a esta Comisión.

Finalmente se previó que podría hacerse necesario que el Poder Ejecutivo impusiese de manera general restricciones y recargos temporarios a la importación y a la exportación, como complementos las medidas de orden cambiario que el propio Gobierno autorice a establecer al Banco Central, de acuerdo con el art. 2° inc. c) del decreto ley n° 13.126/57, y con el art. 1° del decreto ley n° 4.011/58, pudiendo asimismo convenir que se apliquen por un organismo distinto del encargado por la ley de aplicar el control de cambios.

Así cuando medien razones de política monetaria y cambiaria, al Poder Ejecutivo directamente y sin ontervención previa de la Comisión de Aranceles podrá establecer recargos transitorios a la importación de ciertos productos o grupos de productos y establecer retenciones a la exportación en forma transitoria, hasta el 25% del valor de los productos exportables.

Serán también funciones de la Comisión de Aranceles de acuerdo al decreto ley considerado:

a) Atender todo lo relativo al ejercicio de las facultades que para modificar los aranceles aduaneros acuerdan al Poder Ejecutivo los artículos 125, 131 y 138 de la Ley de Aduanas (t.o. de 1956 y los pertinentes del decreto 14.630/44) ratificados por la Ley 13.892 y su reglamentación (decreto 18.848/55) y cualquier otra disposición análoga, proponiéndole las medidas que a su juicio corresponda tomar.

b) Proponer al Poder Ejecutivo, por propia iniciativa, las modificaciones y actualización permanente de la Tarifa y Arancel de Importación, asesorándolo en todos los problemas arancelarios aduaneros.

c) Asesorar al Poder Ejecutivo, en todas las cuestiones que plantean las relaciones arancelario-económicas con otros países y con organismos internacionales, y participar en las materias de su competencia, en la preparación de negociaciones de convenios.

La Comisión de Aranceles desarrollará sus actividades dentro de las directivas fundamentales del Gobierno nacional en materia de política económica, cambiaria y balance de pagos, teniendo en cuenta los intereses fiscales y los acuerdos internacionales del país. Para ello actuará en consulta con las dependencias pertinentes de las Secretarías de Estado de Hacienda, Comercio, Industria y Minería, Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Relaciones Exteriores y con el Banco Central. Las relaciones de la Comisión con el Poder Ejecutivo se conducirán por intermedio de su Presidente a través de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Respecto a su integración, se estableció que estará constituída por

seis miembros designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

En el término de un año, a contar de la fecha de su constitución, la Comisión de Aranceles someterá al Poder Ejecutivo, por intemedio de la Secretaría de Hacienda, para ser elevado a consideración del Congreso Nacional, una modificación al régimen arancelario del país y a la Tarifa y Arancel de Importación, de manera que éste involucre todos los derechos, recargos cambiarios y aduaneros, gravámenes, retenciones y demás impuestos, tasas y contribuciones que actualmente pesan sobre las importaciones y exportaciones, que tenga en cuenta las obligaciones internacionales contraídas por el país en esta materia y que además sirva como instrumento de fomento y protección del desarrollo industrial y contribuya a lograr la estabilidad en el balance de pagos del país.

La denuncia del acuerdo comercial y de pagos anteriormente vigente con el Perú y la del convenio argentino chileno de 1957 efectuadas recientemente, responden a las presentes orientaciones de política comercial. Las tendencias al regreso al multilateralismo y al régimen de libertad de cambios instaurados con la reforma cambiaria del 30 de diciembre de 1958, si bien sustituído por un sistema de recargos no menos complejos que los anteriores controles cambiarios, incluyen necesariamente el deterioro de las prácticas bilaterales, las monedas de cuenta y los métodos de pago propios de ese sistema. Además, ha gravitado también la conveniencia de ir preparando el terreno para el diálogo internacional en el léxico singular del GATT, al que la Argentina adhirió con carácter provisional en 1960, debiendo gestionar el ingreso definitivo previas las negociaciones habituales sobre tarifas, así como la decisión de establecer las condiciones de uniformidad para el funcionamiento del área latinoamericana de libre comercio,

Evidentemente la elaboración del nomenclator aduanero y la tarifa de avalúos, es una labor extensa y complicada. Pero sin nomenclator, sin aranceles y provistos del pesado bagaje de nuestro sistema de retenciones y recargos, evidentemente no podríamos negociar en el GATT, ni podríamos tampoco analizar con los países de la zona de libre comercio las bases para un movimiento zonal adecuadamente conectado conel comercio con terceros países o áreas. Hasta no contar con un arancel cuyos términos ajustemos en sucesivas negociaciones con nuestros clientes y proveedores, resulta ocioso hablar de tomar posiciones definitivas, tanto en lo que al GATT se refiere como en lo tocante a los acuerdos regionales.

No cabe duda que la Comisión de Aranceles deberá considerar un serio

conflicto de contornos definitorios de toda una política económica. No se trata solamente de determinar gravámenes ni de poner barreras aduaneras, sino de elaborar una Tarifa que exprese con precisión los alcances de la política industrial que el país se dispone a seguir, el nivel de protección que está dispuesto a garantizar a todas o a una parte de sus industrias, y los plazos en que tal protección deberá graduarse. Significa determinar indirectamente los esfuerzos que deberán realizar para no desaparecer industrias cuyas aptitudes competitivas sean dudosas. El GATT muestra tolerancia hasta un máximo de recargos o gravámenes de importación del 100%, y es bien sabido que muchas industrias nacionales no se sienten protegidas por debajo del 200%, debido a sus altos costos. El problema grave que la comisión tiene planteado consiste por lo tanto en determinar que industrias pueden invocar la excepción y cuales tendrán que encomendarse a su propia suerte, con la posibilidad de desaparecer frente a la competencia extranjera.

La Comisión de Aranceles tiene en sus manos una clave importante del futuro económico, un indicador de la dirección que adoptará en lo sucesivo la economía nacional. Un arancel contiene cambios de estructuras, desplazamientos de capital, recursos productivos, mano de obra, industrias impelidas a crecer y otras a perfeccionarse por sus propios medios o resignarse a desaparecer. De todo lo expuesto surge la necesidad de que el Poder Ejecutivo designe a corto plazo la Comisión de Aranceles, a fin de contar a la brevedad con una Tarifa de Avalúos orgánica y adaptada a nuestro desarrollo económico.

## Hacia la Tarifa de Avalúos

Como hemos visto el régimende recargos cambiarios constituye una etapa de transición hacia la futura Tarifa de Avalúos. Como es natural la tónica de sus modificaciones debe ser por consiguiente la de rebaja de recargos, a efectos de acercarlos al nivel que se considere razonable para los derechos aduaneros que incluirán en la tarifa en estudio. Adicionando los derechos aduaneros actualmente vigentes a los recargos de cambio, se llega a niveles de protección del 242%, los que evidentemente son demasiado elevados para una Tarifa de Avalúos. Por otra parte tal reducción contribuiría a un desarrollo cabal y eficiente de la actividad industrial, impulsando a los empresarios a preocuparse en aumentar y mejorar la producción, manteniéndola en niveles tecnológicos adecuados al permanente progreso del país.

### Posibles perjuicios a la industria nacional

No obstante lo expuesto al disponerse reducciones de recargos debe tenerse en cuenta los posibles perjuicios que se podrían ocasionar a la industria nacional.

### Inseguridad del régimen de importaciones

Las reducciones bruscas de recargos constituyen un factor de inseguridad en el régimen de importaciones, como ocurrió con las últimas reducciones dispuestas por el Poder Ejecutivo y realizadas todas ellas en breve lapso: Primero con el decreto nº 11.917 del 30 de diciembre 1958, que estableció el nuevo régimen de recargos y depósitos previos. A los pocos meses se dictó el decreto nº 5.439 del 6 de abril de 1959, modificando las listas de importación y los niveles de recargos y depósitos. Luego siguió el decreto nº 14.823 del 6 de noviembre de 1959, dejando sin efecto la obligación de constituir depósitos previos y finalmente el decreto nº 17.451 del 30 de diciembre de 1959, que dispuso la reducción de recargos del 300 al 150%. Esto en cuanto a las modificaciones del régimen en general; al margen de estas medidas se tomaron numerosas otras que dispusieron subas y bajas de recargos para productos determinados.

Estas sucesivas variaciones, que constituyen una considerable peligro para la salud económico y financiera de la industria, dificultan las programaciones a largo y mediano alcance y por consiguiente el desarrollo económico, el que no puede existir sin la seguridad de un régimen estable, al enervar la voluntad empresaria de encarar realizaciones prácticas para su expansión industrial.

Las reducciones de recargos realizadas en tal forma, lejos de estimular la producción nacional, producen un desconcierto general, atentando

contra la estabilidad y subsistencia de numerosas industrias con planes de producción en marcha, confeccionados en base a los regímenes de importación vigentes, las que no tendrían otra alternativa que revisar tales planes con los consiguientes trastornos y dificultades, muchas veces insuperables.

Las modificaciones de recargos deben realizarse en la medida de lo posible con la previa consulta de todos los sectores que pudieran estar afectados por la medida.

Es aconsejable, por ello, el encausamiento de los puntos de vista de los sectores empresarios a través de sus organismos gremiales, a efectos de evitar que una modificación cambiaria atente contra la estabilidad de empresas dedicadas a la fabricación de productos transitoriamente protegidos con recargos adecuados a la competencia de productos similares provenientes de países altamente industrializados.

Las decisiones de los funcionarios sujetas como es natural a errores u omisiones, se verían eficazmente orientadas por las opiniones de los empresarios, cuya experiencia constituye un elemento de vital importancia en toda determinación que tome el Estado. Un ejemplo de la efectiva colaboración que es posible lograr entre funcionarios y empresarios la constituye la Comisión Asesora de Importaciones (decreto 5600/59), cuyos dictámenes, compartidos casi sin excepción por el Gobierno, surgen de los estudios, reuniones, consultas, etc. realizados por grupos de trabajo integrados por representantes de la actividad oficial y privada, actuando en forma conjunta.

Defensa de la industria nacional

No debe perderse de vista en toda modificación del régimen de importaciones la necesidad de proporcionar a la industria nacional la debida defensa, no bajo la forma de una política proteccionista cerrada, sino de una política adecuada a la realidad económica del país. Mediante medidas improvisadas podrían destruirse industrias que pudieran significar ingentes inversiones y un alto grado de capacidad en los empresarios.

La industria nacional para llegar al nivel y capacidad económica de sus similares en el exterior, debe gozar necesariamente de una protección semejante a la que recibieron por parte de sus Gobiernos y desde muchos años atrás, las industrias de países hoy altamente industrializados, protección que siguen recibiendo cuando las condiciones de la producción interna no les resultan favorables.

Estos principios de defensa, si bien de orden general, son de aplicación particularmente en las industrias básicas. Estas industrias requieren en general grandes inversiones, aún seleccionándose plantas de capaci-

dad más reducida que las instaladas en otros países que cuentan con mercados muchos más amplios.

De no tenerse en cuenta esta situación especial de la industria básica, podría llegar a detenerse la industrialización del país, sin perder de vista, no obstante, la existencia de industrias no convenientes a nuestra economía. Numerosos ejemplos en nuestro desarrollo económico demuestran la necesidad de impulsar la industria básica del país por el sólo hecho de que la producción nacional de un elemento básico, ha tenido como consecuencia inmediata el aumento y desarrollo de otras industrias, que toman este elemento como punto de partida de sus procesos. Por este motivo, todos los países han realizado ingentes esfuerzos para desarrollar sus industrias básicas, como resulta de examinar la legislación industrial de los países más avanzados.

Debe señalarse además que nuestro país sufrió en los últimos años la descapitalización de sus industrias básicas. Para corregir esta falla en nuestra estructura económica, se impone una conversión activa y dinámica de la industria de bienes de consumo a dicho sector. Una reducción brusca de recargos podría provocar, por el contrario, el desplazamiento de los capitales del sector industrial, que es productor de bienes, al sector importador, que solamente es el distribuidor de los mismos, ocasionando en consecuencia la disminución del producto total del país.

Por otra parte la industria nacional de bienes de consumo no debe considerarse por sí sola antieconómica, ya que constituye una importante fuente de trabajo y de ahorro de divisas. Si no se considerase este aspecto podría provocarse serios trastornos a la estructura económico-social del país.

Los argumentos en favor de la reducción de recargos en general se fundan en que lejos de perjudicar a la industria nacional, servirían para reducir costos y precios y fomentar la libre competencia. Cabe señalar que la referida libre competencia se produciría mediante tales reducciones, no entre las industrias nacionales, sino entre los productos del exterior con los fabricantes nacionales. Por otra parte cabe considerar también que los niveles actuales de recargos son solamente nominativos, teniendo en cuenta la mayor parte de las materias primas que emplea la industria nacional está gravada a su vez con recargos elevados de hasta un 100%. Estos recargos gravitan sobre los costos de los artículos que fabrica, disminuyendo la posibilidad de estimular a la producción nacional hacia la obtención de una mayor eficiencia, a menos que la desgravación de los pro-

ductos terminados que elabora vaya acompañada de una simultánea desgravación de sus materias primas. Finalmente otro factor que también es necesario ponderar es el conocido influjo que el rótulo de importado ejerce en nuestro medio y en general en todos los países.

Por los motivos expuestos deben ponderarse muy prolijamente los argumentos tendientes a enfrentar una industria como la nuestra que está dando muestras de un gran empuje, a pesar de todos los obstáculos que debe salvar, con productos de procedencia de países sumamente tecnificados. En particular cuando las modificaciones se refieren aprodctos fuera de listas, que a aquellos que se fabrican en grandes series en países altamente industrializados, en los que cuentan con mercados de gran magnitud, tanto en su propia nación como en el extranjero, por lo que pueden competir ventajosamente en precios con los de producción nacional.

Fomento industrial

La reducción de recargos de los productos terminados manteniendo los que gravan a los semielaborados y materias primas, no concordarían en principio con las disposiciones de la ley 14.781, tanto en su letra como en su espíritu. Esta ley en su art. 3° inc. 2°, se refiere a la "imposición de derechos aduaneros, aumentos de los ya existentes o aplicación de recargos cambiarios para aquellos productos cuyaimportación puede afectar el desarrollo de la industria nacional". Además en su art. 1° dispone "mantener las condiciones necesarias para dar seguridad al desarrollo integral y armónico de la producción industrial del país".

Las reducciones de recargos a la forma expresada, significan en la práctica la derogación de la ley 14.781, dando lugar a una política de incremento de importaciones, cuando en realidad debiera perseguirse la sustitución de estas por incremento de la producción nacional bajo la protección de la citada ley.

Evidentemente los empresarios nacionales interpretaron y aceptaron las razones que hicieron aconsejable la adopción del esquema económico basado en la libre importación, con ciertos niveles de recargos y depósitos previos. Pero posteriormente se dejó sin efecto el régimen de depósitos previos, facilitando la introducción de artículos superfluos. Luego se dispuso la reducción de recargos, no habiendo ningún factor que evidenciase la necesidad y la oportunidad de liberalizar la importación de elementos prescindibles y suntuarios.

La reducción del 300% al 15% dispuesta, comprendió a toda clase de mercaderías que elabora la industria nacional y numerosos otros artículos

prescindibles o superfluos. Tal actitud en momentos en que se intentaba la reconstrucción de las reservas del Banco Central, fué un factor negativo que tuvo serias consecuencias por su incidencia en la balanza comercial del país.

Cabe señalar finalmente, que desgravar la importación de productos terminados manteniendo el recargo de los semielaborados y materias primas, significa facilitar la importación de mano de obra extranjera, con la consiguiente gravitación en el orden interno sobre los niveles de ocupación de la mano de obra nacional.

## Desarrollo económico y protección. Niveles de protección

El desarrollo económico es el proceso por el cual se va aumentando la productividad del trabajo nacional en una economía, por medio de aplicaciones cada vez mayores de capital, que hacen posible la introducción y difusión de técnicas de producción más adelantadas.

Haciendo abstracción de las diferencias de recursos naturales y de aptitudes de la población , se advierten ciertos caracteres comunes a todos los países subdesarrollados que permiten su agrupamiento y el estudio conjunto de sus problemas generales de desarrollo. Ellos son un bajo ingreso total y "per capita", que se debe a la poca productividad con que se trabaja en esas economías; una extraordinaria proporción de población activa empleadas en las actividades primarias, que presenta escasa eficiencia al utilizar todavía sistemas precapitalistas de producción; una escasez aguda de capitales propios derivadas de un reducido ingreso nacional y de la elevada propensión a consumir de las poblaciones periféricas; el acelerado crecimiento de éstas con tasas de crecimiento vegetativo más altas que la de los países adelantados; el deterioro secular de los términos del intercambio en estos países exportadores de productos primarios exclusivamente; la consiguiente dificultad de traducir en divisas de su ahorro interno, en la medida necesaria para importar todos los equipos, materias primas, y combustibles exigidos por el desarrollo; la inflación crónica que los aqueja, pues su urgente necesidad de capitales los lleva a efectuar inversiones más allá del ahorro disponible y por último la importancia extremada y decisiva del comercio exterior en sus economías.

La CEPAL, principalmente a partir de su "Estudio Económico para América Latina, 1949" ha propiciado una industrialización razonable de los países latinoamericanos en base a consideraciones teóricas y estudios estadísticos de indudable valor científico. La base práctica de sus teorías es una estadística de la UN: "Evolución de los términos del intercambio de los países agrícolas y de los países industrializados en el período 1876/1938". En el trabajo mencionado se demostró que los productos primarios fueron perdiendo paulativamente poder adquisitivo en términos de bienes industriales, hasta llegar a su punto más bajo después de la Gran Depresión, en que con una cantidad de productos primarios se podía comprar solamente el 62% de los bienes industriales adquiribles con ellos en el período inicial. En virtud de estas comprobaciones la CEPAL llegó a la conclusión de que no resultaba conveniente continuar el desarrollo latino-

americano en base a la exclusiva producción de artículos primarios, puesto que ello requería una elevación proporcional de las exportaciones a precios constantes.

La CEPAL menciona como una de las causas teóricas de la industrialización latinoamericana la necesidad de introducir mejoras técnicas en las actividades primarias y de dar ocupación en otras actividades al potencial humano así liberado y a los aumentos anuales de población, ya que si se empleara en la producción de alimentos y materias primas, da por sentado que estos no se podrían exportar sino a precios progresivamente deteriorados.

Ello no debe interpretarse en el sentido de que propicie el fomento exclusivo de las actividades industriales y deje de considerar por completo el incremento de la producción primaria. Por el contrario, señala que la exportación de alimentos y materias primas debe estimularse cuando la receptividad del mercado exterior la tornara conveniente, siendo como es la que provee las divisas indispensables para importar los bienes de capital y los elementos que exige la industria y que no se fabrican inicialmente en el país. Al respecto cita casos de países, como la Argentina después de la Segunda Guerra Mundial, que por industrializarse demasiado apresuradamente olvidando el campo y la minería comprometieron más tarde el desarrollo y aún el mantenimiento mismo de la industria. El criterio de la CEPAL es esta materia es que debe lograrse que cualquier inversión dé como resultado la productividad social máxima. Esto quiere decir que cuando debe decidirse la aplicación de recursos productivos a la industria, a la prestación de servicios o a las actividades primarias, debe tenerse en cuenta en cuál de esos casos generales rendirá en ese momento mayor ingreso total. Si se considera que la producción en las actividades de exportación podrá colocarse en el mercado internacional a buenos precios y así obtener más productos importándolos que fabricándolos internamente, se debe optar por esa solución; si en cambio los precios de esos artículos están bajando o se estima que la mayor producción los hará descender demasiado, resultará socialmente más productivo dedicar los factores trabajo y capital a las actividades secundarias, aunque el costo interno de los artículos así producidos sea mayor que el de los similares importados.

El segundo fundamento general de industrialización periférica que menciona la CEPAL es el hecho estadísticamente comprobado, de que a medida que los ingresos individuales se elevan por encima de ciertos límites, la

demanda tiende a diversificarse y aumenta más para los productos industriales que para los artículos primarios. Como los ingresos individuales se hallan en contínuo ascenso, rápido o lento según los casos, en todos los países del mundo, se concluye que este sólo hecho tiende con el tiempora favorecer los precios internacionales de los artículos manufacturados en compa ración con los primarios e insistir en la fabricación exclusiva de estos últimos significaría transferir cada vez en mayor medida los ingresos de la periferia a los centros industriales, a través del descenso de los términos del intercambio de los países subdesarrollados.

Uno de los obstáculos, sin duda el más grave, que se presente para la renta de las poblaciones latinoamericanas, es la insuficiencia del ahorro nacional que se obtiene en estos países. El desarrollo industrial y el aumento de la productividad de la agr icultura requieren enormes capitales, pues en la productividad del factor trabajo, de la que dependen los salarios reales, si bien influyen diversos factores, tales como aptitudes técnicas de la población activa, la extensión del mercado a que se abastece, la existencia de recursos naturales, tiene importancia decisiva la cuantía del capital invertido por persona ocupada. La elevación de la productividad se halla principalmente subordinada al incremento de capital utilizado en una economía.

Por último, se presenta a los países insuficientemente desarrollados un obstáculo de carácter técnico. En efecto, los equipos de capital deben adquirirse inicia lmente en el extranjero,donde han sido diseñados para satisfacer las necesidades de países industriales en los que, dada la distribución relativa de factores productivos, el capital es abundante y barato y la mano de obra escasa y cara.

La orientación general que según la CEPAL debe imprimirse al desarrollo latinoamericano ya expuesta, y las dificultades y desequilibrios estructurales en tal empeño se presentan, han movido a aquél organismo a propiciar una serie de medidas prácticas para darle solución.

La primera de ellas es la protección de las industrias nacientes. Si la industrialización se considera una imposición ineludible del desarrollo económico, no se podrá llevar a cabo sin una adecuada protección aduanera o ca mbiaria de las nuevas actividades a fomentar. Ello es así porque los menores salarios que se pagan en las industrias periféricas en comparación con las céntricas, no alcanzan a compensar las diferencias inic ales de productividad. Las industrias de los países avanzados trabajan con mu-

cho más capital por hombre ocupado, con aptitudes técnicas y especialización sensiblemente mayores en sus obreros y con un mercado mucho más grande que permite obtener las ventajas de la producción en gran escala. Todas estas ventajas deben ser compensadas por el proteccionismo periférico y la CEPAL sostiene la necesidad de esta protección siempre que al aplicarse los principios de la máxima productividad social de capital, se demuestre que una inversión en actividades protejidas ha de rendir más producto nacional que una inversión en actividades de exportación.

Se explicó ya como ese principio funciona en relación con lo que se supone ocurrirá en los términos del intercambio de un país primordialmente productor de artículos primarios, al tratar de incrementar sus exportaciones.

La segunda medida propiciada por la CEPAL es la sustitución de importaciones por producción interna. Esta se halla intimamente vinculada con la anterior y con la tendencia ya examinada de los países subdesarrollados a sufrir un desequilibrio persistente en sus balanzas de pagos con motivo de un desarrollo que aumente sus ingresos a través de una mayor inversión. Para combatir esa carencia crónica de divisas y al mismo tiempo para industrializar el país, se hace necesario producir internamente bienes que antes se importaban y en algunos casos prescindir completamente de ciertas importaciones que pueden considerarse suntuarias y cuya fabricación en el interior del país tampoco es momentáneamente posible, porque deben fomentarse otras producciones más urgentes. Las importaciones que primero se sustituirán han de ser las de bienes de consumo (industria liviana) cuya producción nacional tropieza con menos dificultades iniciales en cuanto a la provisión de materias primas, monto de los capitales requeridos y capacitación obrera. Pero también debe encararse desde el comienzo, aunque con un sacrificio actual mucho más duro, la instalación de cierta industria pesada, como la siderurgia, metalurgia y más adelante la fabricación de bienes de capital, a fin de evitar en un futuro tensiones violentas en las compras al tener que irse renovando convenientemente las maquinarias requeridas por la producción industrial que hoy se inicia.

La tercera de las medidas sujeridas por la CEPAL es el cambio en la composición de las importaciones. Todo este proceso no trae como consecuencia inmediata una disminución de las importaciones periféricas -como se cree en algunos centros industriales, donde erróneamente se considera que la industrialización y protección de los países insuficientemente desarrollados han de provocar una disminución del comercio internacio

nal- sinó un cambio de su composición. Tienden así a reducirse las importaciones de bienes terminados y aumentar las de bienes de capital, materias primas, combustibles y productos semielaborados; y no habrá compresión del intercambio mundial, sinó un cambio en su dirección, debido a que los países en desarrollo se ven obligados a usar al máximo, en todo momento, sus reservas en divisas internacionales. Es que en el crecimiento económico presente aumenta la necesidad de importaciones (equipos, materias primas, etc.) más que la capacidad periférica de importar, dada por sus exportaciones, cuyas dificultades en expandirse son bien conocidas.

El desarrollo económico contemporáneo no es un proceso espontáneo sino que requiere una conducción inteligente por el estado periférico y la adopción de medidas de carácter internacional. Los recaudos generales han quedado rápidamente esbozados y se refieren tanto a una industrialización dirigida como a un comercio exterior regulado por las necesidades de desarrollo.

Según Paranagua "las principales teorías relativas a los derechos de aduana los justifican, ya sea como un medio para provocar la creación o el desarrollo de industrias nuevas, ya como una medida para compensar la diferencia entre los costos de producción entre las industrias nacionales y los de las industrias extranjeras".

Para Moerno Quintana "el proteccionismo tiende a salvaguardar las condiciones de existencias y desarrollo de una economía nacional con respecto a las demás, no sólo por medio de los derechos de aduana, sino también de un conjunto sistemático de medidas que actúan sobre toda la estructura económica.

Se apoya en cuatro argumentos esenciales:

a) la creación y desarrollo de nuevas industrias en base a factores y circunstancias favorables, con el objeto de acelerar la evolución económica y emancipar paulatinamente al país del exterior.

b) los derechos de Aduana compensadores, que inspiran la legislación aduanera de muchos países, procuran la equiparación de los costos de producción nacionales y extranjeros, para equilibrar las condiciones de concurrencia de cada mercadería en el propio mercado.

c) la defensa del mercado local asegurada por los derechos compensadores a objeto de preservar el equilibrio del conjunto de la producción nacional frente a la competencia extranjera que debe asumir una carga econó-

mica porcentual.

d) El desarrollo de la producción nacional, que implica un régimen protector permanente de la economía nacional, es asegurado por los derechos compensadores en función de defensa del mercado local".

La desigualdad de la estructura económica de los distintos países y la variabilidad de las circunstancias mundiales determinan diferenciaciones características en función de los respectivos intereses y necesidades.

Los derechos de Aduana o recargos que se impongan con una finalidad de amparo no deben ir más allá de una justa protección a la industria nacional. No interesa al efecto que en el país se produzca parte o el todo de lo que exige el mercado. Tanto debe estar protegida una actividad que produzca parte como aquélla que satisface plenamente la demanda interna.

Es indudable, además, que para que la industria nacional sea todo lo eficiente que ella debe ser, tiene que encontrarse frente a una posibilidad de competencia. Esa competencia estimulante desaparecería si por el sólo hecho de abastecerse el mercado nacional, se colocan recargos o derechos de aduana muy por encima de los necesarios.

Cuando hablamos de competencia extranjera nos referimos a la actividadnormal y leal, y no a aquella que reconoce como origen excesos circunstanciales en los mercados domésticos o maniobras de "dumping".

Es evidente que toda industria necesita protección y esa protección es un sacrificio para las actividades no protegidas. Pero la industrialización es una necesidad de los países productores de materias primas, primero porque con ello se absorbe mano de obra que queda liberada como consecuencia de la tecnificación del agro, y, segundo porque no es posible expandir la exportación de materias primas en la medida del progreso economico. Pero deben discutirse las formas de promover esa industrialización.

Hay quiénes sostienen que la protección industrial debe ser integral y abarcar simultáneamente a todas las actividades. Esa forma de protección resulta en la práctica un impedimento para la evolución industrial. Cada industria que requiere protección resulta una carga para las otras industrias que requieren un grado menor de protección y por lo tanto frena su desarrollo. Esta carga se manifiesta fundamentalmente en dos aspectos: siendo los capitales y las divisas escasos, si se los destina a una actividad, se los resta necesariamente a otra. Sería pues lógico que se los destine a la actividad que dé mayor rendimiento, en que directa o indirectamente permita una mayor absorción de mano de obra y un mayor ahorro de divisas.

Toda industria nueva tiene que vencer muchos obstáculos y produce en una primera etapa generalmente productos de una calidad inferior. Como toda industria está ligada a otra, si se inician varias simultáneamente, se multiplican las dificultades de cada una. Damos un ejemplo: si se inicia la indutria textil con máquinad e hilados importados, deberá vencer solamente las dificultades del ramo. Se en cambio se inician simultáneamente la fabricación de máquinas e hilados, se cargarán a la industria textil las dificultades provenientes de la provisión de máquinas de calidad inferior a las fabricadas en el exterior. En cambio s i se inicia la fabricación de máquinas textiles en una etapa posterior, en que la industria textil ya ha alcansado cierto grado de desarrollo, podrá vencer con más facilidad las dificultades que provengan de una industria de maquinaria nueva. El mismo razonamiento puede aplicarse a la industria metalúrgica liviana, a la siderurgia y a la industria de máquinas-herramientas. Resulta pues que para lograr una industrialización rápida, hay que proteger las industrias por etapas y comensar recién con una etapa cuando la anterior ha sido prácticamente concluída. Esto en la práctica implica que no debe existir una protección absoluta, sino un nivel de protección por medio de tarifas aduaneras o recargos cambiarios, que permitan una prioridad natural a las industrias más económicas.

Este nivel se deberá ir reajustando de acuerdo a las disponibilidades de capitales y de mano de obra, en el sentido de que la protección sea mayor cuando haya más capital y mano de obra que busquen una actividad productiva.

En la práctica el manejo de los resortes superiores de una política encaminada a lograr una industrialización racional, presupone serios estudios económicos fundados en estadísticas que lamentablemente el Estado sólo dispone en medida insuficiente.

## Condiciones previas a toda reducción de recargos

Hemos expuesto que no es conveniente disponer reducciones bruscas de recargos que afecten a la industria nacional, sin crear previamente las condiciones necesarias para evitar que tales modificaciones graviten negativamente sobre la misma.

Es necesario además que tales medidas sean anunciadas con suficiente anticipación y aplicadas gradualmente, permitiendo la adaptación de las actividades comerciales e industriales a las nuevas estructuras de costos y precios.

Entre tales condiciones cabe señalar la disminución, y en su caso exención de los recargos que gravan la importación de maquinarias y repuestos no producidos en el país, desgravación de las materias primas que tampoco se producen en el país, reducción de las cargas fiscales y sociales, reducción de los costos de energía, combustible y transportes, concesión de créditos bancarios, defensa de las actividades industriales contra el dumping, etc.

a) Reequipamiento industrial

Uno de los factores negativos que debe superar la industria nacional, es la falta de un equipamiento adecuado, moderno y de alta producción, que permita reducir los costos. Durante muchos años la industria se vió imposibilitada de renovar y ampliar sus equipos productivos, lo que la hizo emplear maquinarias obsoletas y desgastadas, cuyo rendimiento es en muchos casos varias veces inferior a las que se utilizan en el exterior, además de demandar elevados costos de reposición.

Posteriormente pudo encararse el reequipamiento, aunque encarecido por los recargos que gravaban las importaciones y la industria realizó esfuerzos considerables para incorporar maquinaria moderna a sus plantas. Pero si bien se le abrieron las posibilidades para concretar su reequipamiento, subsistieron dificultades financieras derivadas de su falta de liquidéz, como consecuencia de la restricción de los créditos bancarios.

Por decreto 5341, dictado en julio del corriente año, que oportunamente hemos comentado, se autorizó la importación, libre de recargos y derechos de aduana, delas maquinarias y equipos destinados al cumplimiento de proyectos de insta-

lación y/o ampliación de plantas indutriales, siempre que tales elementos no se fabriquen en el país o que, cuando se fabriquen, el interesado pueda demostrar fehacientemente que no satisfacen las exigencias tecnológicas que el proyecto establece; tal autorización se extendió, además, a los repuestos y accesorios necesarios para garantizar la puesta en marcha y el funcionamiento del equipo durante el período de prueba.

Surge de lo expuesto la necesidad de conceder a la industria nacional el tiempo necesario para incorporar nuevas máquinas y equipos, y estar en tal forma en condiciones técnicas de afrontar la competencia de los artículos extranjeros; aún contando con la financiación necesaria, es indispensable un plazo no menor de dos años para el montaje y efectiva puesta en marcha de la maquinaria.

b) Desgravación de materias primas

La reducción de los recargos que gravan la importación de los productos terminados, requiere previamente la desgravación de las materias primas y demás elementos que la industria utiliza y que no se fabrican en el país.

Se tiene entendido que el Poder Ejecutivo está estudiando tal desgravación y en tal sentido, iniciando una buena práctica, ha anunciado la decisión adoptada al respecto con cierta anticipación. Así, al dictarse el Decreto 5342 en Julio de 1963, referente a la defensa de las actividades industriales contra el dumping, se expresó en sus considerandos que "en la medida que los actuales niveles de recargos cambiarios se modifiquen para adecuarlos a montos más acordes con una política de bajos costos de materias primas y productos semielaborados de importación, se hará tanto más necesario contar con una legislación "antidumping".

Asimismo, por otro decreto dictado en julio de 1963, se reglamentó la admisión temporaria de materias primas semielaboradas, para ser reexportadas después de su beneficio, elaboración o transformación, libre de recargos y derechos de aduana.

Cabe esperar, por lo tanto, quela desgravación de las materias primas se realice a corto plazo, dentro de las condiciones que requiere la protección de la producción nacional similar.

c) Reducción de las cargas fiscales o impositivas

Los impuestos y tasas en vigor son evidentemente demasiado elevados y sin coordinación entre sí, provocando la conocida superposición entre los nacionales, provinciales y municipales, lo que gravita fuertemente en los costos y precios de los artículos que fabrica la industria nacional. El Estado, tanto en el orden nacional como en el provincial y comunal, ha aumentado enormemente sus impuestos y proyecta otros nuevos, para hacer frente a sus crecientes déficit presupuestarios.

La reforma del régimen impositivo vigente, particularmente la desgravación de las inversiones, y la reducción de los impuestos y tasas, cuando las condiciones presupuestarias lo permitan, es otro factor conducente a la reducción de los costos.

Asimismo las excesivas cargas sociales, generalmente muy por encima de la función a que están destinadas, gravitan desmedidamente sobre los costos. La reestructuración del sistema de previsión social y la reducción de las cargas sociales, también contribuiría a una desiciva reducción de costos.

Una buena práctica, aunque limitada a las empresas promovidas, ha sido la iniciada por el decreto 5338, régimen de promoción, dictado en julio de 1963, al disponer para las mismas diversas exenciones impositivas.

d) Reducción de los costos de energía, combustible y transportes

El constante aumento de los precios de la energía eléctrica, combustibles y transportes, es otro factor que incide fuertemente en los costos, siendo particularmente la energía en muchos casos una de las materias primas de mayor gravitación. Deben compararse estos precios sobre paridad internacional con las tarifas reducidas que pagan las fábricas en países industrializados, tarifas generalmente aún más reducidas en los casos en que una industria produce artículos de exportación.

Cabe señalar al respecto que el Decreto 5338, dictado en julio de 1963, prevé para las empresas promovidas el suministro de gas natural, energía, combustibles y transportes a precios de fomento, por parte de las empresas del Estado.

d) Concesión de créditos bancarios

La ejecución del plan de estabilización, iniciado en diciembre de 1958, impuso la restricción del crédito bancario. Pero esta medida no fué acompañada por una efectiva reducción del déficit fiscal. Ese déficit motivó que de la creación bruta de medios de pago en los años sucesivos, aproximadamente la mitad se originaran en el sector oficial, con la lógica consecuencia de la reducción del volúmen de recursos destinados a satisfacer las crecientes necesidades financieras de las empresas.

Los costos de producción, por su parte, se elevaron en forma notable y no obstante las crecientes necesidades financieras derivadas del incremento del nivel de precios, los saldos de los préstamos bancarios a la industria se incrementaron a un ritmo muy inferior.

Ante esta situación la industria se vió obligada a reducir el plazo de sus cobranzas, a recurrir a onerosas fuentes privadas de financiación, e inclusive, a disminuir su producción. El aumento de la velocidad de circulación del dinero contribuyó naturalmente a facilitar la comercialización de laproducción, pero a bajos niveles pues el acortamiento de los plazos de los créditos repercutió sobre el consumidor final reduciendo su demanda.

El retraimiento del consumo y la falta de disponibilidades crediticias, ha reducido la producción y amenaza paralizar determinadas industrias, lo que evidentemente lejos de conducir a la reducción de los costos contribuye a su aumento toda vez que los gastos fijos de las empresas gravitan sobre un menor número de unidades producidas.

Cabe señalar al respecto lagravitación de las altas tasas de interés por el dinero tomado a crédito, especialmente el extra-bancario, al cual las empresas deben recurrir indefectiblemente por las restricciones impuestas a los bancos por las autoridades financieras del país.

Por otra parte las facilidades crediticias privadas para adquisiciones de maquinarias y otros materiales son muy precarias. Esto contrasta con la situación imperante en los países altamente industrializados, y por consiguiente fuertes

exportadores, en los que se goza de grandes facilidades, tanto oficiales como de la banca privada.

Ejemplo ilustrativo de ello lo constituye el hecho de que la industria local debe recurrir a los grupos financieros del extranjero, porque en nuestro país no se encuentran financiaciones económicamente accesibles.

Además los fabricantes extranjeros ofrecen generalmente facilidades de pago que las firmas nacionales no están en condiciones de acordar y ello significa en la práctica una virtual reducción de la protección que acuerdan los actuales niveles de recargo a la industria nacional.

Una primera medida tendiente a aliviar la situación financiera de las empresas, fué la tomada por el Banco Central por resolución del 28 de junio de 1963, al restablecer una reglamentación de apoyo crediticio destinado a facilitar las ventas a plazos de bienes de fabricación nacional a organismos oficiales. El sistema tiene por objeto conceder facilidades análogas a las que ofrecen los proveedores del exterior.

La resolución dispone que el Banco Central redescuente documentos provenientes de ventas a esas empresas de bienes de fabricación local, con la condición de que tales operaciones sean elegibles para esa institución. A tal fin, las entidades bancarias interesadas someterán a consulta sus operaciones. El monto máximo del apoyo es del 80%, los plazos de 2 a 5 años, sin perjuicio de estudiar casos particulares y las tasas de interés se reglamentarán con las características de las operaciones y tipos de interés normalmente cobrados en operaciones similares del exterior. Además y con un criterio muy amplio, se estableció que los casos que no se ajusten estrictamente a las condiciones indicadas, pero que a juicio de los bancos sea conveniente apoyar por su significación económica, podrán ser asimismo propuestos a la consideración del Banco Central.

Cabe esperar que las condiciones de la plaza financiera permita realizar nuevos tipos de apoyo crediticio a las empresas.

Otras situaciones que es necesario tener en cuenta en las reducciones de recargos - Dumping

Además de los enunciados, numerosos otros factores gravitan sobre los costos de la producción nacional, (como los precios de las materias primas nacionales, considerablemente superiores a los del mercado internacional), disminuyendo la protección efectiva que acuerdan los recargos de importación a sólo una fracción de los mismos. Es evidente, en conclusión, que nuestra economía no tiene aún una estructura que permita comparar los costos de producción internos, con los vigentes en el orden internacional.

En particular es fundamental contemplar la situación de industrias que están en su período inicial de organización, evolución y afianzamiento. En casos como estos, aún la teoría económica más liberal reconoce la necesidad de asegurarles una protección eficiente durante un cierto lapso.

Ello se hace particularmente necesario frente a la circunstancia de que en los países tradicionalmente exportadores, numerosas industrias son protejidas por medio de subvenciones a las exportaciones, especialmente a través de la devolución de impuestos, o gravando las importaciones con elevados aranceles, cupos de importación, etc; todo ello a pesar del alto grado de industrialización alcanzado por estos países, fundamentalmente por contar con maquinarias modernas, mano de obra especializada, mercados consumidores de gran dimensión, etc.; factores que permiten reducir fuertemente sus costos de producción . Basta mencionar para ilustrar lo expuesto respecto a países de bajos salarios o que subsidian sus exportaciones a Japón y los de Europa Central.

La industria nacional no se vería muy afectada por una cierta reducción de recargos, realizada en las condiciones enunciadas, se lograra que ellos fueran reales y efectivos, a cuyo efecto habría que evitar toda transgresión por falsas declaraciones o sub-facturaciones; y aún así existen casos especiales para los que el recargo previsto no constituye suficiente protección. Por diversos motivos, algunos sectores industriales se ven fuertemente desprotegidos por ciertas importaciones realizadas a precios muy inferiores a los normales en el mercado internacional. Esto acontece con la producción japonesa de máquinas de coser, que cotiza a una tercera parte de los precios que tienen los países industriales más adelantados, por lo que éstos han debido adoptar medidas protecciо-

nistas particulares.

En otros renglones no es el "dumping" el causante de esta situación sino modalidades circunstanciales de comercialización en los países de orígen, que hacen que sus cotizaciones para exportación sean sensiblemente inferiores a las que rige en el propio mercado interno, como sucede en algunas líneas de repuestos para automotores. El bajo precio a que se obtienen los repuestos "sur-plus" en los EE.UU. hacen inoperantes los recargos vigentes, desde que aún a través de ellos los precios de los repuestos importados llegan a ser hasta un 30% más baratos que los que se producen en el país.

Con fecha 23/2/60 el Poder Ejecutivo dictó el decreto nº 2062, por el cual se dispuso que la Dirección Nacional de Aduanas calcule el monto de los recargos de importación sobre la base de los valores corrientes CIF que correspondan a las mercaderías nuevas del mismo origen, en los casos de: a) importación de mercaderías denominadas "fuera de uso", excedentes de producción (surplus), "ventas de promoción" y otras denominaciones análogas; b) importación de mercaderías usadas, reacondicionadas o no; c) cuando con cualquier otra denominación o fundamento se pretenda justificar la facturación de mercadería a precios notoriamente inferiores a los [redacted] para la misma en el mercado de exportación del país de orígen.

Los recargos serán calculados sobre la base de los precios mayoristas de fábrica para la venta de las mercaderías en el mercado interno de origen, más los gastos corrientes hasta puerto argentino: a) sino se pudiesen establecer los precios corrientes de exportación para las mercaderías nuevas ó b) si la Dirección Nacional de Aduanas, por resolución fundada, no considerase dichos precios suficientemente representativos de los valores normales, por cualquier factor o circunstancia que distorsione el mercado de exportación.

Con el propósito de asegurar que los precios de importación respondan a la realidad del mercado internacional, se hizo indispensable el funcionamiento de comisiones aduaneras de control de valores por ramas industriales, con representación de todos los sectores afectados.

Estas comisiones no deben cumplir solamente las funciones específicas de las que ya funcionaban en la Aduana, sino que deben llegar a la confección de listas de precios de aforo, sobre cuya base corresponde el pago de los derechos y recargos de cambio establecidos.

El decreto 8158/61 ordena al respecto, el procedimiento para esta-

blecer precios índices, en cuanto al pago de recargos cambiarios y derechos a dua neros.

Además, con el fin de dar seguridad a los precios a que resultaran las importaciones, se estableció un régimen de conocimiento previo del aforo, para que los interesados puedan formular sus consultas con anterioridad a la transacción.

Con ello se concretó, en principio, la defensa de la industria nacional que se perseguía, evitando el "dumping", precios peligrosos, circunstanciales o falsos.

Cabe señalar, no obstante, que algunos sectores industriales intentaron utilizar el decreto 2062 como una medida adicional de protección, pidiendo a la Aduana descarte en todos los casos los precios de facturación y calcule los recargos sobre el precio mayorista del mercado de origen o el precio de exportación. Tal procedimiento hubiera dado origen a represalias por parte de otros países, por aplicación de los principios de la reciprocidad.

En julio de 1963 el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto nº5342, tendiente a defender las actividades industriales de nuestro país frente a las políticas de "dumping" o "subsidios" aplicadas por otros países.

Dispone la referida norma que la importación de mercaderías en condiciones de "dumping", que cause o amenace causar un sensible daño a la producción nacional o pueda retardar considerablemente el establecimiento de una industria nacional, podrá quedar sujeta a un gravámen "antidumpin
Se considerará que una mercadería es introducida en condiciones "dumping" cuando su precio es: 1) inferior al precio comparable, en el curso de las operaciones normales, para una mercadería similar destinada al consumo interno del país exportador; 2) a falta de dicho precio en el mercado interno del país exportador, si el precio de la mercadería introducida es: a) inferior al más alto precio comparable para la exportación de un producto similar a un tercer país, en el curso de operaciones comerciales normales; b) inferior al costo de producción de este producto en el país de origen, más un suplemento razonable para cubrir los gastos de venta y los beneficios. Se tendrá debidamente en cuenta en cada caso, las diferencias en las condiciones de venta, las de tributación, aquéllas otras que influyan en la comparabilidad de los productos.

El gravámen "antidumping" consistirá en un impuesto que no podrá exceder las diferencias de precios citadas.

Las importaciones de mercaderías provenientes de un país que, directa o indirectamente, conceda un precio o subvención a la producción, fabricación o exportación, capaz de causar un perjuicio a la producción nacional o retardar considerablemente la instalación de una industria nacional, podrá ser pasible de un gravámen compensatorio, el que consistirá en un impuesto que no podrá exceder al premio o subvención que se acuerde a la mercadería objeto de la importación.

A los fines de determinar los gravámenes previstos, se tendrá en cuenta la excención y el reembolso de los impuestos fiscales que efectivamente gravan a la mercadería similar, cuando sea destinada al consumo interno del país exportador.

La Secretaría de Estado de Industria y Minería podrá disponer de oficio o a pedido de terceros interesados, la iniciación de estudios para determinar la procedencia de la aplicación de un gravámen "antidumping" o compensatorio a la importación de determinada mercadería. En caso de presunción de que alguna mercadería está siendo vendida para ser impor-

tada al país en condiciones de "dumping", las Secretarías de Industria y Minería o de Comercio podrán pedir a la Dirección Nacional de Aduanas que el pertinente despacho a plaza se efectúe mediante el pago de los derechos y gravámenes sobre el valor declarado, y el afianzamiento bancario de hasta el 100% sobre ese valor, por eventuales diferencias en la liquidación de los derechos que surgieran posteriormente.

En los considerandos de esta norma se reconoció, como práctica habitual del comercio internacional, la adopción de políticas de precios de fomento a las exportaciones, haciendo necesario distinguir cando tales prácticas van más allá de los límites razonables, definidos en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y defender a las actividades industriales de nuestro país, en la medida adecuada frente a políticas de "dumping" o "subsidios".

La frecuancia con que dichas situaciones han aparecido en las importaciones realizadas por nuestro país en los últimos tiepos, ha llevado a la industria a solicitar en cada caso razonables medidas de defensa, por lo que se hizo oportuno articular un mecanismo que ponga al industrial en condiciones competitivas razonables frente a los industriales extranjeros.

Es necesario, al efecto, distinguir la situadón que se crea por la disminución de precios por el exportador industrial que adopta una política de "dumping", de la de premios y subsidios a las exportaciones que adoptan algunos países exportadores para incentivar las exportaciones y procurar así medios de pago internacionales.

Además, en la medida en que los actuales niveles de recargos cambiarios se modifiquen para adecuarlos a montos más acordes con una política de bajos costos de materias primas y semielaborados de importación, se hará tanto más necesario contar con una legislación "anti-dumping".

Por último, se trata de normas de carácter provisorio que permanecerán en vigencia hasta tanto se ordene en forma sistemática la legislación tributaria adeanera mediante la aplicación de la nueva Tarifa de Avalúos y Arancel de Importación.

## Ley de promoción industrial nº 14.781 del año 1958

El 14 de octubre de 1958 el Poder Ejecutivo se dirigió al Congreso Nacional remitiendo el proyecto de la Ley de fomento industrial, que fué aprobado con ligeras modificaciones.

La ley 14.781 es una ley de carácter amplio, que permite al Poder Ejecutivo realizar una política económica adecuara a la variabilidad de las situaciones que se le presentan, difiere en esto del Decreto 14.630/44 que era mucho más restrictivo en la delegación de facultades del Poder Ejecutivo y mucho más especificado en su articulado. Esta orientación surge del mismo artículo 1º al decir: "Establécese el régimen destinado a crear y mantener las condiciones necesarias para dar seguridad al desarrollo integral y armónico de la producción industrial del país".

Esta característica de amplitud de la ley 14.781 hizo señalar a sus intérpretes la necesidad de una reglamentación para que fuera posible su aplicación y la ausencia de dicho decreto reglamentario ha hecho que la ley 14.781, desde que se sancionó en 1958, no haya sido llevada aún a la práctica.

Un aspecto muy importante se desprende de los antecedentes enviados por el P.E. al Congreso Nacional al expresarse en ellos"... puede decirse que la sanción del último proyecto (se refiere a la ley de Capitales Extranjeros) sin su correspondiente complemento, que es el presente, podría provocar una situación de inequidad para la industria nacional, ya que esta no contaría con el instrumento legal para actuar al lado de las industrias que se instalan acogiéndose al régimen de Inversiones Extranjeras".

En el Congreso fué criticado este proyecto de ley por contener enunciados de tipo general. Con referencia a ello se consideró que ninguna ley de promoción industrial puede contener en su articulado la enumeración específica de industrias determinadas, porque la evolución industrial es cambiante en la realidad. Se ha dado el caso que industrias dignas de protección en un determinado momento que por un progreso ulterior han dejado de merecer ese amparo o acción de fomento, porque alcanzan plena autonomía de desarrollo.

Respecto a la justificación de la sanción de la Ley, en los antecedentes adjuntos al proyecto el P.E. afirmaba que el cambio de estructura económica anunciado debía fundamentalmente apoyarse en el desarrollo industrial. También se afirmó: "En la Argentina la evolución industrial

se ha producido fundamentalmente sobre la base del esfuerzo y la iniciativa de hombres de empresa, sin contar con una clara y definida política industrial". Se agregó a demás:" Es este, pues, el momento de perfeccionar, conforme al programa de Gobierno, el régimen legal que sirva a esas altas finalidades".

Al discutirse este proyecto en la Cámara de Senadores se dijo que la Argentina tiene que entrar en el proceso de promoción y protección de su industria. El senador Sánchez afirmó que "para posibilitar esos fines debemos revisar el régimen aduanero y paralelo a ello es fundamental que el Poder Legislativo se aboque al estudio de un régimen impositivo con la elasticidad suficiente para promover y proteger la industria nacional dentro del país". Este mismo Senador fué más concluyente al decir "que la Argentina no ha organizado a través de un ordenamiento legal, hasta el presente, su protección y promoción a la industria".

El P.E. consideró sobre el mismo tema que la transformación de las grandes líneas económicas de nuestro país no fué fruto de una política definida y estable de Gobierno, ni que hubo una doctrina económica que creara las conciencias y las posibilidades de una evolución industrial. Alguna legislación dictada al respecto no resultó eficaz en la práctica.

Respecto al procedimiento para acogerse a los beneficios legales, la Ley 14.781 instituye al Consejo Nacional de Promoción Industrial, que al igual que el Decreto 14.630, tendrá funciones de asesoramiento de la Secretaría de Estado de Industria y Minería.

En el actual régimen, el Decreto reglamentario deberá establecer el procedimiento a seguirse.

Con respecto a las finalidades de la ley 14.781 estas están expresadas en su art.2° que dice:"A los efectos del artículo se tendrán en cuenta los siguientes propósitos esenciales": 1) el equilibrio del balance de pagos con el exterior; 2°) el aprovechamiento de los recursos actuales y potenciales del país; 3°) la descentralización industrial; 4°) el perfeccionamiento, ampliación y diversificación de la producción industrial; 5°) la promoción tecnológica en la fabricación; 6°) las necesidades de la defensa nacional, la salud y la seguridad públicas."

Respecto a las finalidades expresadas por el mismo texto legal, el P.E. consideró que en el proyecto que se sometió al Congreso, se tiende fundamentalmente a promover el desarrollo integral y armónico de las industrias en el país, y en especial a solucionar el problema del desequi-

librio de la balanza de pagos con el exterior. En cuanto a este objetivo, coincide con la ley de radicación de capitales extranjeros que busca el ahorro de divisas, el aumento de las exportaciones, la disminución de las importaciones y en general la producción de dichas divisas.

Se afirmó en el debate que determinadas industrias por falta de una adecuada protección caen forzosamente en períodos de inanición y que debe evitarse que la competencia internacional destruya establecimientos industriales radicados en el país, que utilizan materias primas o productos semielaborados en la Argentina, apoyándose en el poder económico de esos países, que les permite efectuar el dumping o sea vender con pérdidas para destruir nuestra producción.

Los beneficios acordados por la ley se encuentran expresados en el art.3° que dice:"Para alcanzar los objetivos enumerados en los artículos precedentes facúltase al Poder Ejecutivo a tomar las siguientes medidas: 1°) Liberación de derechos y adicionales aduaneros para facilitar las importaciones, con comprobación de destino, de las maquinarias y equipos que la industria nacional no esté en condiciones de proveer; 2°) Imposición de derechos aduaneros, aumento de los ya existentes o aplicación de recargos cambiarios para aquéllos productos cuya importación pueda afectar el desarrollo de la producción nacional; 3°) Suspensión o limitación de las importaciones de productos elaborados y materias primas que se produzcan en el país 4°) tratamiento cambiario preferencial para la exportación de productos industriales; 5°) otorgamiento preferencial de créditos y otros medios que faciliten la financiación de los planes industriales; 6°) suministro preferencial de materias primas, energía, combustibles y transportes; 7°) tratamiento preferencial en las compras por organismos del Estado; 8°) exención impositiva por períodos determinados.

Se consideró en el Senado que no bastaban los beneficios que se acordaban a la industria, ya que se debía revisar el régimen aduanero y que el Poder Legislativo se debería abocar al estudio de un régimen impositivo con la adecuación y elasticidad suficientes para promover y proteger la industria dentro del país.

El número de proyectos elaborados para la reglamentación general de la ley asciende a 7, siendo respectivamente sus autores: 1) La ex-Dirección de Política Fiscal; 2) El Consejero Sr. Miguel S. Shaw; 3) Los consejeros generales Armando Martijena y Miguel A. Shaw y un grupo de trabajo integrado por los Dres. Luis Campos, Alfredo Lisdero, Rodolfo

Martelli y Alejandro Mussano; 5) La Dirección Nacional de Industrias;6) el Dr. Francisco Seijo Castresana, asesor económico de CIFARA y 7) la Secretaría de Industria y Minería.

Los proyectos hacen referencia en general a las industrias que pueden acogerse al régimen legal referido y los requisitos que deben reunir para ello, al régimen de prioridades, a los beneficios acordados, a la duración de los mismos, como también a los organismos intervinientes en la aplicación de la ley y la organización y facultades del Consejo de Promoción Industrial. En el aspecto particular de los beneficios acordados cabe señalar que el proyecto se refiere a los que enuncia el art.3° de la ley, que pueden aplicarse en forma general a sectores industriales o a empresas que cumplan determinadas condiciones (emplazamiento de las fábricas, origen de la materia prima utilizada, calidad y precio de los productos y otras análogas). En relación al art. 3° inc.4° de la ley, se prevé su aplicación sólo cuando los productos a exportarse reúnan condiciones de calidad; el beneficio de estas medidas o de otras equivalentes de igual resultado podrá incrementarse en la proporción en que mejore la calidad de los productos a exportarse.

El proyecto 2do. también se refiere a los beneficios enunciados en el art° 3° de la ley, considerándolos como meramente enumerativos, pudiendo integrarse con otros considerandos necesarios: 1) las medidas de estímulo que discriminadamente y por plazos prestablecidos, se resuelva aplicar en materia fiscal, aduanera, monetaria y crediticia; 2) la prelación en la expansión de los servicios y otros aspectos básicos que influyen de manera preponderante en la gran mayoría de las actividades industriales 3) la creación de tasas especiales retributivas de servicios públicos; 4) las facilidades y colaboración técnica que puedan proporcionarse para el acceso a los recursos naturales necesarios. Con relación al art. 3° dispone su regulación de acuerdo a determinados principios rectores, que entre otros establecen: la necesidad de evitar que se lesionen otras actividades que interesen a la economía nacional, haciendo referencia en los demás a las medidas de restricción de las importaciones, facilidades a las exportaciones que deben ser complementadas con medidas de fiscalización y control, y la conveniencia de coordinar la política del Estado Nacional y los Estados Provinciales.

El proyecto 4 contempla medidas generales de defensa: a) imposición o aumento de derechos adicionales aduaneros o aplicación de recargos y otros gravámenes a la importación de materias primas y productos elabora-

dos o semielaborados; b) suspensión o limitación de las importaciones de productos elaborados o semielaborados o materias primas que se produzcan en el país; c) desestimación de los precios declarados en caso de importaciones con precios que se hallen por debajo de los precios del mercado internacional o del paisde origen, para considerar los reales y calcular sobre estos los derechos y recargos que correspondan.

Régimen de draw-back vigente: exención de impuestos, gravámenes y derechos que incidan sobre la exportación de productos manufacturados argentinos y devolución de aquellos que se hubieren tributado en ocasión de la entrada al país de los elementos intervinientes en el producto a exportar, de acuerdo con el régimen de draw-back vigente. Estableciendo por los bancos oficiales de un régimen para la financiación de las exportaciones de productos manufacturados.

Medidas especiales de promoción: a) liberación de derechos adicionales y aduaneros y recargos cambiarios, etec.; b) el tratamiento más favorable para la obtención de créditos a largo o mediano plazo para financiar programas de equipamiento o ampliación de plantas fabriles.

El proyecto 6 establece medidas de promoción: a) exención de gravámenes, impuestos, recargos, etc. a los productos manufacturados por la industria argentina y destinados al mercado exterior; b) para los productos elaborados por la industria argentina se procederá a la devolución de las sumas que en concepto de imposición hubiesen gravado a los elementos que forman parte del producto a exportar, teniendo en cuenta a tal fin la ley 12.143, de conformidad al régimen de draw-back.

Respecto a las medidas de defensa, estos se refieren a la suspensión de la importación, limitacipon de la misma, gravámenes e impugnación de precios de importación. Prioridad de la industria argentina respecto a cualquier instalación de empresas, radicación de capitales, etc.; goce de los mismos beneficios que se otorguen a empresas extranjeras.

El proyecto más adecuado es a nuestro criterio el preparado por la Secretaría de Industria y Minería. El mismo establece las siguientes medidas: a) imposición o aumento de los derechos y adicionales aduaneros o aplicación de recargos u otros gravámenes, a la importación de materias primas, productos elaborados o semielaborados que pueden afectar al desarrollo de la industria del país; b) suspensión o limitación de las exportaciones o de las importaciones de productos elaborados o semielaborados o materias primas que se produzcan en el país; c) desestimación

de los precios declarados, en caso de importaciones con precios que se hallen por debajo del promedio del mercado internacional o que no guarden equivalencia con los de la primera venta del mercado interno del país de origen, para considerar los reales y calcular sobre estos los derechos y recargos que correspondan, debiendo disponerse el reembarque de las mercaderías a su lugar de origen si el importador no se aviene al pago de los recargos resultantes; d) la cancelación de la inscripción en el registro de importadores a aquéllos que hayan reincidido en introducir mercaderías en las condiciones del inciso anterior.

En su art. 4° este proyecto establece que los productos manufacturados de la industria argentina que se destinen al mercado exterior, estarán exentos de impuestos, gravámenes y derechos que incidan sobre la exportación. Además se acordará la devolución de los impuestos, gravámenes y derechos que se hubieran tributado en ocasión de la entrada al país de los elementos intervinientes en el producto a exportar, de acuerdo con el régimen de draw-back vigente.

Respecto a los beneficios, el art. 12° establece: a) liberación de derechos y adicionales aduaneros y recargos cambiarios incluído el arancel consular y la contribución al Plan Siderúrgico Argentino, a la importación de plantas, maquinarias y equipos destinados a la instalación de nuevas industrias o para incrementar la capacidad productiva de las existentes. Para la procedencia de las exenciones se requerirá en todos los casos: 1) que se trate de bienes que no se produzcan en el país en cantidad o calidad requerida o que produciéndose en el país formen parte integrante de una línea de producción de acuerdo con las normas que rijan en el momento de la importación; 2) comprobación del destino de los bienes.

**Agrupamiento de los artículos de importación conforme a los distintos niveles de derechos a establecerse en el nuevo arancel**

Para el establecimiento de los derechos en el nuevo arancel es necesario, como paso previo, el agrupamiento de los artículos susceptibles de importación en diversas categorías. Este agrupamiento no debe responder a criterios puramente teóricos como podría ser la clasificación tecnológica de las mercaderías en mercaderías en bruto, mercaderías con algún proceso de elaboración, mercaderías en avanzado estado de elaboración y productos terminados, sino que debe tenerse en cuanta la situación e importancia de los distintos productos dentro de nuestra estructuta económica, en concordancia con los criterios analizados en puntos anteriores.

Entendemos conveniente establecer en una primera clasificación dos grandes grupos de bienes de importación: las importaciones corrientes como combustibles, herramientas, materias primas, productos semielaborados, manufacturas, etc. y las de bienes de capital (máquinas y motores). Algunos criterios a aplicar son comunes a ambos grupos de bienes y otros específicos de cada uno de ellos.

a) Importaciones corrientes

Grupo n°1

Este grupo, que deberá estar eximido de recargos, incluiría los artículos que actualmente contiene la lista n° 1 del decreto 5439/59 y sus modificatorios. Es reducido en cuanto al número de productos que contendrá, pero muchos de ellos son de gran significación, no sólo por el volúmen que representa su importación, sino también por la importancia que tiene una regular disposición de los mismos para el normal desenvolvimiento de la actividad económica. Así figurarían en este grupo los combustibles líquidos y sólidos, los principales metales en forma primaria (cobre, aluminio y estaño), el caucho, papel para diario, etc. En este mismo grupo se incluirían todos los diversos materiales y equipos que ingresen en virtud de regímenes especiales.

En la confección de este grupo debe primar un criterio de regulación de precios y de redistribución de ingresos. Cabe señalar respecto a los productos incluídos en el mismo, que no se desea desalentar su importación (criterio monetario). Además el Fisco no grava tales importaciones sino indirectamente a través del impuesto a las Ventas (criterio fiscal). Finalmente para la protección de la industria nacional similar se emplean otros regímenes específicos (petróleo, energía, etc.)

Grupo nº 2

Este grupo que deberá estar gravado con un recargo mínimo, incluye todos los artículos que actualmente contiene la lista nº 2 del decreto nº 5.439/59 y sus modificatorios, gravándolos con el 20% de recargo. Deben figurar en el mismo un gran número de materias primas que no se producen en el país y algunos otros materiales primarios (níquel, magnesio, mercurio,), arrabio, palanquilla, amianto, hijalata, papel de obra e ilustración, etc. Figurarían además en este grupo todos los productos fundamentales para la industria farmacéutica y los empleados en la preparación de los elementos destinados a la sanidad vegetal y animales.

En la confección de este grupo debe primar un criterio exclusivamente fiscal.

Grupo nº 3

Este es el grupo que contiene mayor número de productos desde que incluiría todos los que actualmente comprende la lista nº3 del decreto nº 5.439/59 y sus modificatorios, gravándolos con el 40% del recargo.En el mismo se incluirán fundamentalmente productos que tienen un proceso de elaboración previa, aunque en algunas circunstancias la industria nacional los utiliza como materias primas realizando con ellas un nuevo y mayor proceso de elaboración. Figurarían en el mismo las chapas, maderas, papeles, y productos químicos, etc. artículos que por el monto de sus importaciones constituyen los elementos de mayor gravitación en el conjunto

En la confección de este grupo, que también contiene materias primas y algunos materiales que en general se producen parcialmente en el país, primaría un criterio fiscal y en forma subordinada un criterio de protección para los mencionados en último término.

Grupo nº4

Este grupo está constituído por los productos que actualmente se encuentran incluídos en la lista nº 4 del decreto 5439/59 y sus modificatorios, gravada con el 100% de recargo. Se deben incluír en el mismo productos de una esencialidad menor y otros respecto a los que la demanda supera la producción local, a efectos de complementar la misma sin desplazarla, asegurando su abastecimiento a precios razonablemente competitivos y acorde con una adecuada protección a la industria nacional.

En la confección de este grupo se combinarían los criterios de protección y regulación de precios. El valor de las importaciones anuales de los productos incluídos en este grupo pueden estimarse en el orden del 50% del total. Los repuestos en general se incluirían en este grupo,

pues los que no se producen en el país en forma suficiente, parte de su abastecimiento se realiza a través de los planes de producción de automotores y tractores.

Grupo nº 5

Este grupo estaría constituido por elementos que requieren este margen de protección para la defensa de la industria nacional y por elementos de una esencialidad menor respecto a los que se desea desalentar importaciones (instrumentos musicales y algunas herramientas). Son artículos que el decreto 5439/59 incluyó en la lista nº 5 gravándolos con el 15% de recargo.

En la confección de este grupo, que contiene productos semielaborados y manufacturas de producción local, primaría un criterio de protección a la industria nacional, combinado con el monetario de desalentar importaciones.

Grupo nº 6

Los artículos que incluiría este grupo son los que estuvieron originalmente gravados por el decreto 11.917/58 con el recargo del 300%y 500% de depósito previo, gravámenes que posteriormente se redujeron al 150% de recargo sin obligación de constituir depósito previo, con lo que automáticamente quedaron incluídos en la lista nº 5 del dto.5439/59.

Se trata de productos no esenciales, prescindibles o suntuarios cuando no se producen en el país y los que la actividad local puede producir en cantidades consideradas suficientes para abastecer la demanda. Tal es el caso de los encajes, puntillas, whisky, cognac, cigarrillos, etc.

En la confección de este grupo, que equivale a la anterior prohibición de importar bajo el régimen del control de cambios, primaría un criterio monetario y de protección a la industria nacional.

b) Bienes de Capital

Grupo nº 7

Se incluirían en este grupo todas las máquinas y motores que no se producen en el país, y que son esenciales para el desarrollo industrial, por cuyo motivo estarían exentos de derechos de aduana.

Grupo nº 8

Comprende las maquinarias y motores, incluídos por el decreto nº 5439/59 en la lista nº 6 , gravada con el 40% de recargo. Se trata de elementos que no se fabrican en el país, de manera que el criterio

predominante es el exclusivamente monetario.

Grupo nº 9

Incluye las maquinarias y motores que en el decreto nº 5439/59 se encuentran comprendidos en la lista nº 6A, gravadas con el 100% de recargo.

Se trata de máquinas y motores que se fabrican en el país en cantidades insuficientes como para satisfacer la demanda. El criterio predominante en su confección sería el de protección a la industria nacional.

Grupo nº 10

Comprende las maquinarias y motores que en el decreto 5439/59 incluyó en la lista nº 6B, gravada con el 150% de recargo. Se trata de máquinas y motores que se fabrican en el país en cantidades, calidad y precio que se consideran adecuados para satisfacer la demanda interna.

En la confección de este grupo primaría un criterio proteccionista.

———0———

Efectuado este agrupamiento de los artículos de importación, corresponde fijar los niveles de derechos que los gravarán. En principio estos derechos deben ser la suma de los recargos más los derechos de aduana actualmente vigentes. Teniendo en cuenta que el nivel máximo resultante es del orden del 242%, se impone la necesidad, ya comentada, de su gradual reducción, conforme a un plan cuyo modelo constituye una de las conclusiones del presente trabajo

## Plan de reducción de recargos

Surge de lo expuesto la conveniencia de que la reducción de los elevados recargos que actualmente gravan las importaciones, necesario para nuestra adhesión al GATT, se realice en forma gradual, evitando bruscas alteraciones en los actuales niveles de protección que pudiese frenar del desarrollo de la incipiente industria nacional. Este plan, que cubriría el período de transición entre el régimen de recargos existente y la aplicación de la nueva Tarifa de Avalúos en curso de elaboración, debería determinar el tiempo y demás condiciones en que se efectuaría tal desgravación, preferiblemente en forma metódica, automática y en varias etapas, en forma de permitir la adaptación de nuestra industria a las nuevas condiciones de la competencia exterior. Por otra parte el conocimiento público de la política a seguir en la materia, tendría la ventaje de evitar que los empresarios se sientan dependiendo de la buena o mala voluntad de los funcionarios y de su mayor o menor capacidad de gobierno, con la natural incidencia de tal inseguridad en los planes de expansión industrial.

Analizaremos a continuación un plan de desgravación elaborado por la Cámara Argentina de Comercio, frente a medidas como la que significó el Decreto nº 17.451/59 al reducir los recargos del 300% al 150%.

Como primera característica cabe señalar que este plan contempla la desgravación de las materias primas y elementos que el país no produce, con una anticipación de 6 meses a los restantes artículos, en forma de dar a la industria nacional oportunidad de poner se en condiciones de competir con la producción extranjera. Por el contrario el Decreto nº 17.451/59 dispuso como primer paso la reducción de los recargos para los productos terminados y maquinarias, como,eran en su mayoría los productos gravados con el 300%, sin ofrecer a la industria nacional la posibilidad de reducir sus costos.

Los lineamientos generales del plan son las siguientes:

1º) El programa tendría una duración determinada, con vencimiento anterior o coincidente con la puesta en vigencia de la nueva Tarifa de Avalúos.

2º) Todo artículo que se considere necesario para la marcha y evolución del país, no deberá ser gravados con más del 100% de recargo, estableciendo

recargos menores para los artículos más esenciales y para aquellos que no produzcan en cantidad o calidad satisfactorias.

3°) Todo aquello que se considere materia prima básica, se introduciría sin recargo alguno, salvo las que compitan con una adecuada protección nacional.

4°) Dentro del programa pueden quedar artículos inadecuadamente gravados, ya sea en más o en menos; con ellos se seguirá el método actual de estudiarlos individualmente por medio de la Comisión Asesora de Importaciones y en definitiva quedarán clasificados dentro de los recargos que aconsejen sus estudios, evitando alterar el espíritu del presente planteo.

En cuanto a la forma de ejecución, el plan preveía dentro del período que comprende su cumplimiento, desgravaciones periódicas y automáticas, proporcionales para cada lista de mercaderías, (cabe advertir que el plan se confeccionó en momentos en que estaba vigente el recargo del 300 % y la obligación de constituir depósitos previos), de manera que al cabo de dicho plazo, se llegue en forma gradual a la meta fijada, que sería la siguiente:

Actual recargo 300% más depósito previo del 500%

Debería continuar con el 300% , pero sin depósito previo, salvo para automotores, cuyo problema no está compendido en el presente estudio.

Actuales listas del 300%: Al cabo del plazo fijado, deben reducirse al 100%.

Actuales listas del 100%: Al cabo del plazo fijado, deben reducirse al 40%.

Actual lista del 40%: Al cabo del plazo fijado, debe reducirse al 20%.

Actual lista del 20%: Al cabo del plazo fijado, debe quedar sin recargo.

Por lasdesgravaciones propuestas, los recargos actuales quedarían reducidos, en cada plazo indicado, a los siguientes términos.

| PERIODOS | RECARGOS ACTUALES | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 20% | 40% | 100% | 300% |
| Del 1° de enero al 30 de junio de 1960 (x) | 10% | 30% | 100% | 300% |
| Del 1° de julio al 31 de diciembre de 1960 | — | 20% | 80% | 250% |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Del 1° de enero al 30 de junio de 1961 | — | 20% | 60% | 170% |
| Del 1° de julio al 31 de diciembre de 1961 | — | 20% | 40% | 100% |

(x) Se sugiere desgravar con seis meses de anticipación las actuales listas del 20% y 40%, para dar lugar a la industria nacional a tener sus productos terminados a costos competitivos respecto a la industria extranjera.

Sin entrar a considerar si los plazos contenidos en el plan enunciado son o no apropiados, entendemos que constituyen un excelente ejemplo de las características que deberían reunir un programa de desgravaciones, para no alterar el normal desenvolvimiento de las diversas actividades industriales del país y en particular las que aún se encuentren en un período de organización, afianzamiento y desarrollo. Debe tenerse presente que a pesar de su corta edad, nuestra industria logró en muchos sectores elevados índices de rendimiento y calidad, pudiendo superar merced a la protección de que gozó, si bien en general exagerada, su período inicial, que es el más duro y gravoso.

Por último debemos señalar que un plan de ésta naturaleza desalentaría la especulación promovida por la inestabilidad del régimen de importaciones, e infundiría en los industriales la confianza necesaria para llevar adelante sus planes de expansión.

## Régimen de Promoción

En el mes de julio de 1963, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto nº 5338, estableciendo un nuevo régimen de promoción industrial, con el propósito de ordenar y completar la legislación industrial vigente en aquellos aspectos que no habían sido aún regulados en forma completa y adecuada, sentando asimismo las premisas necesarias para promover las actividades industriales en todos los sectores y orientar la acción económica del modo más beneficioso para el país.

En los considerandos de la medida se expresa que la experiencia recogida en la aplicación de las normas de promoción dictadas hasta la fecha, señala laconveniencia de su revisión y ordenamiento sistemático, a fin de lograr el pleno cumplimiento de los objetivos perseguidos. La implantación y consolidación de sectores industriales básicos contribuirá a resolver el estrangulamiento de la economía que provoca la necesidad de importar materias primas por ellos producidas.

Se destaca asimismo en los considerandos, la conveniencia de promover la industrialización de aquellas zonas del país que no han alcanzado aún un desarrollo económico adecuado; además el país debe encontrarse desarrollado en sus sectores fundamentales, para facilitar la integración económica con los restantes países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

El perfeccionamiento del régimen de promoción industrial existente, impone una instrumentación ordenada que uniforme los beneficios establecidos en los distintos regímenes y los extienda a actividades que, como la construcción masiva de viviendas económicas, no se encuentran contemplados en la legislación actual. Además debían contemplarse paralelamente estímulos al personal de las empresas industriales correspondientes a sectores promovidos y ubicados en zonas de fomento.

El régimen de promoción industrial, señala finalmente los considerandos del Decreto, debe complementarse con un procedimiento uniforme que determine,con certeza los recaudos a cumplir por las empresas que soliciten el acogimiento a sus beneficios, sean estas nacionales o extranjeras.

De acuerdo al Decreto comentado podrán acogerse a los beneficios que acuerda, las actividades siderúrgica, petroquímica, celulósica, de la construcción

y mineras. Además se incluyen otras exclusivamente dentro de las zonas promovidas, adoptándose como criterio general el de promover todas aquellas industrias locales vinculadas con la riqueza natural, es decir, las que industrialicen productos primarios y contribuyan al incremento de exportaciones de productos elaborados o sustituyan la introducción de mercaderías.

Estas franquicias se acordarán unicamente mientras exista necesidad de expansión de la producción en los rubros o en las zonas promovidas. Una vez que a juicio de la Secretaría de Industria y Minería no se justifique continuar con la promoción de una actividad o zona, podrá excluirla por simple resolución.

Son requisitos especiales para el acogimiento: a) Que se trate de una nueva implantación industrial o de la ampliación de una ya existente; b) Que sean unidades técnicamente eficientes y económicamente rentables; c) Que la industria a instalar y/o ampliar sea propiedad de una empresa nacional, considerándose como tal las empresas que sean propiedad de personas físicas de nacionalidad argentina o que pertenezcan a sociedades constituídas y domiciliadas en el país.

Las zonas promovidas son la patagónica, noroeste y nordeste argentino.

Se considerarán factores básicos para la calificación de unidades industriales técnicamente eficientes y económicamente rentables: A) La valorización que resulte, desde el punto de vista técnico-económico sobre el futuro de la empresa, teniendo especialmente en cuenta: 1) La evaluación de la calidad del proyecto; 2) La evaluación de la capacidad organizativa del proponente; 3) La evaluación de la capacidad financiera del proponente; 4) La evaluación comparativa de la relación producto capital y otras relaciones o índices de productividad; 5) Los efectos de la iniciativa sobre la balanza comercial y de pagos; 6) La evaluación de la protección cambiaria y aduanera solicitada. B) Los aspectos financieros del proyecto, incluyendo aportes de capital, préstamos de origen externo, plazos de amortización y tipo de interés; pagos en concepto de regalías y/o asistencia técnica; rentabilidad esperada y plazos de reintegro de los capitales invertidos, en los casos en que se los hubiere convenido. C) El volumen y diversificación de la producción final y los análisis y proyecciones del mercado correspondiente. D) Los procesos de fabricación elegidos y su adecuación a las materias primas a utilizar

y al grado de evolución tecnológica de la respectiva industria. E) Los determinantes del costo de elaboración, especialmente: calidad y precio de las materias primas, de los combustibles y de la energía en todas sus formas; 2) eficiencia en lautilización de la mano de obra; 3) Costo de los transportes; 4) economía de combustibles obtenidos por mejor rendimiento de las instalaciones y por utilización de sobrantes; 5) utilización de subproductos obtenidos. F) La calidad e importancia de las obras e instalaciones a erigir. G) Los factores considerados para decidir la localización de la empresa.

Los beneficios acordados a las empresas comprendidas en el régimen son fundamentalmente de carácter impositivo, además de prioridad para el suministro de gas natural, materias primas, energía, combustibles y transportes a precios de fomento por parte de las empresas del Estado. Asimismo las industrias que se instalen dimensionadas y con miras a abastecer el mercado ampliado que surge de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, podrán solicitar al Poder Ejecutivo beneficios adicionales.

Conjuntamente con este Decreto se dictó el nº 5340, que establece que la Administración Pública, las dependencias, reparticiones o entidades descentralizadas, las empresas concesionarias de servicios públicos y las empresas del Estado, deberán adquirir exclusivamente materiales de origen nacional, siempre que el precio sea razonable. Igualmente estarán obligados los que celebren contratos de obras o de servicios con la Administración Pública, las dependencias, reparticiones o entidades autárticas, autónomas o descentralizadas y las empresas del Estado. En los considerandos de esta medida se señaló que las compras en el exterior de productos que pudieran adquirirse en el mercado interno, agrava innecesariamente el déficit de la balanza de pagos internacionales. Por otra parte el mayor volumen de ventas está generalmente acompañado de una reducción de los costos, que a su vez se traduce en la disminución de los precios de venta. Se tuvo en cuenta además que el fortalecimiento del mercado interno argentino alentará nuevas inversiones y consiguientemente crea un factor de competencia, que es el mecanismo básico para mejorar la producción. Losderechos y recargos cambiarios de importación tienden a establecer un equilibrio entre los precios de los productos nacionales y los de

los productos de importación, dentro de márgenes razonables, y en consideración de la conveniencia del establecimiento de ciertas actividades de producción. Ahora, como la Administración Pública, los organismos y las empresas del Estado y las empresas concesionarias de servicios públicos, se encuentran en algunos casos liberadas del pago de impuestos aduaneros y recargos de importación y en otros casos gozan de facilidades financieras para su pago, se produce naturalmente una tendencia a adquirir materiales, mercaderías y productos de importación. Por lo tanto resulta conveniente establecer la preferencia absoluta a favor del material, mercadería y producto de origen nacional cuando el precio sea razonable, entendiéndose como razonable, el que no sea superior al del material de importación, computando todos los recargos cambiarios, derechos, impuestos, tasas y gravámenes que debiera satisfacer un importador no privilegiado, esdecir, una persona que no pudiera invocar las exenciones o privilegios del Estado. Esta es la misma política que han seguido los países industriales que han asegurado para su propia industria el mercado de las inversiones públicas. Finalmente, con el establecimiento de este régimen el Gobierno piensa asegurar en forma permanente un importante sector del mercado interno, para ser satisfecho por la producción de origen nacional, sin desconocer los compromisos que surgen del Tratado de Montevideo que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Simultáneamente con estos dos decretos que hemos reseñado, en julio de 1963 el Poder Ejecutivo dictó normas relativas a prioridad de equipamiento de plantas industriales, régimen de importación temporaria de máquinas y equipos, contra la importación de mercaderías en condiciones de "dumping" y admisión temporaria de materias primas y semielaboradas. Mediante este cuerpo de disposiciones sobre promoción industrial, el Poder Ejecutivo se propone la reactivación de la industria nacional, seriamente por los factores negativos que hemos comentado, afectada, estimulando su actividad y haciendo posible la formulación de planes de más largo alcance que hasta el presente. Asimismo se persigue el aumento de las fuentes de trabajo, combatiendo la desocupación, y el alivio de nuestra balanza de pagos, promoviendo compras a la industria nacional y desalentando las adquisiciones en el extranjero, lo cual significará el correspondiente ahorro de divisas.

## C A P I T U L O -V-

Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Análisis de sus previsiones: Tarifas y preferencias. Tratamiento de la nación más favorecida. Los cuadros de concesiones. Las tarifas como barreras al comercio. Tratamiento nacional en materia de tributación y reglamentación internas. Películas cinematográficas. Libertad de tránsito. Derechos anti-dumping y compensatorios. Formalidades relacionadas con la importación y exportación. Marcas de origen. Publicación y administración de reglamentos comerciales. Eliminación de las restricciones cuantitativas. Restricciones para proteger la balanza de pagos. Aplicación no discriminatoria de las restricciones cuantitativas. Excepciones a la regla de no-discriminación. Acuerdos cambiarios. Subsidios. Empresas comerciales del Estado. Ayuda del Estado para favorecer el desarrollo económico. Medidas de emergencia sobre la importación de productos en casos especiales. Excepciones generales. Excepciones relativas a la seguridad. Consultas. Materias de procedimiento legal. Aplicación territorial. Tráfico fronterizo. Uniones aduaneras y zonas de libre comercio. Acción colectiva de las partes contratantes. Adhesión de nuestro país al GATT. Posición Argentina.

## Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

El texto original del acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) fué firmado en Ginebra el 30 de octubre de 1947 y entró en vigor el 1° de enero de 1948, siendo aceptado en un principio por 23 países.

Es un convenio multilateral de comercio, cuyos objetivos son: contribuir a aumentar los niveles de vida; lograr el pleno empleo; aprovechar los recursos mundiales; desarrollar la producción y el intercambio de mercancías y fomentar el desarrollo económico. Para tal propósito los países adherentes cooperan en la reducción de los obstáculos a sus intercambios comerciales y aceptan un código de normas prácticas y equitativas para el desarrollo del comercio internacional. Actualmente participan del GATT más de cuarenta países.

Este tratado internacional celebrado entre todas las naciones que tienenun comercio de importancia en el mundo libre, es el acuerdo internacional más comprensivo que se haya negociado para la reducción de las barreras aduaneras y por lo tanto para la expansión del comercio mundial, tomando en consideración el número de países participantes y el volumen del comercio que comprende.

Las listas de concesiones tarifarias hechas por el GATT incluyen más de 50.000 artículos y se estima que el total del comercio de productos amparados por concesiones suman alrededor de $ 40.000.000.000.- o sea más de la mitad de comercio mundial.

Los propósitos que lo inspiraron fueron consecuencia de la situación por la que atravesó el mundo con posterioridad a 1930, con motivo de las restricciones impuestas al comercio. Para evitar que después de la segunda guerra mundial se impusiera el mismo tipo de restricciones, se realizaron diversas tratativas que dieron por resultado este Acuerdo.

Tuvo así el GATT, en cuanto a los motivos que lo inspiraron, un origen común con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, resultando su concreción de las negociaciones que se realizaron hasta 1948 para constituir, de acuerdo con una iniciativa del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, una Organización Internacional de Comercio, que debía ser la tercera institución especializada en materia de cuestiones económicas.

El GATT tenía carácter provisional, hasta que se creara la Organiza

ción Internacional de Comercio, pero actualmente constituye el único instrumento internacional que prescribe un código del comercio mundial, aceptado por una elevada proporción de las grandes naciones comerciales.

En colaboración con el Fondo Monetario Internacional, el GATT trata de suprimir las restricciones impuestas por los gobiernos, que dificultan las corrientes naturales del comercio internacional. En virtud de las reglas sustentadas por el GATT, los países que no sufren escasez de divisas extranjeras deben suprimir las restricciones a la importación. El GATT ha procurado en especial suprimir las restricciones que implican discriminaciones respecto a un país o grupo de países.

Las primeras negociaciones arancelarias, incluídas en el Acuerdo General, se celebraron en Ginebra en 1947. Posteriormente, en varias conferencias de negociaciones arancelarias, se redujeron derechos de aduana aplicables a decenas de millares de productos objeto de intercambios internacionales. Da una idea de su importancia el hecho de que los países miembros del GATT representan el 80 por ciento del intercambio mundial.

Las principales materias contenidas en el acuerdo son las siguientes: concesión obligatoria del trato de la nación más favorecida; reglas relativas a la aplicación de los impuestos internos y garantías de que los productos extranjeros disfrutarán de igual trato que los nacionales; reglas y principios generales concernientes al comercio de tránsito, derechos antidumping, determinación de aforos aduaneros, formalidades aduaneras y marcas de origen; restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación; empresas comerciales del Estado, las subvenciones y el desarrollo económico, y disposiciones relativas a la discusión colectiva y a la solución de las diferencias que pueden derivarse de la aplicación del Acuerdo.

El GATT, no obstante perseguir la reducción de los aranceles y a la supresión de las restricciones cuantitativas a la importación y obstáculos análogos que entorpecen el comercio internacional, reconoce las condiciones y necesidades excepcionales de países insuficientemente desarrollados, a través de distintos artículos.

En tal sentido, está previsto que siempre que un país estime que se requiere la ayuda del Estado para favorecer la creación de ramas de producción determinadas, con el fin de aumentar el nivel de vida general de su población, podrá, a pesar de la obligación de evitar tales restricciones, recurrir a medidas de esa naturaleza.

Los aspectos fundamentales del GATT están constituídos por la prohibición general de la aplicación de restricciones cuantitativas a la importación, complementada con una regla de no discriminación.

La excepción principal a esa regla consiste en el recurso a las restricciones cuantitativas destinadas a proteger el equilibrio de la balanza de pagos y a salvaguardar las reservas monetarias.

Sin embargo, toda parte contratante que considere que otro país aplica restricciones incompatibles con las disposiciones del Acuerdo, tiene derecho a someter esta cuestión al GATT y solicitar que se dicten medidas correctivas, en el caso de que se perjudique a su comercio.

El Acuerdo no impide la formación entre las partes contratantes de uniones aduaneras o zonas de libre comercio que comprendan la supresión de los derechos de aduana y de las demás barreras comerciales. Por ello el GATT puede aceptar proyectos que conduzcan a la supresión total de barreras entre los países participantes, trátese de uniones aduaneras o zonas de libre comercio.

Según veremos más adelante, el Tratado de Montevideo, que instituye l Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, fué sometido a consideración del GATT.

Otros de los temas que han sido motivo de especial consideración en el seno del GATT, son los referentes al comercio de productos básicos, la colocación de excedentes agrícolas y la reducción de obstáculos administrativos al comercio.

En este último sentido se ha procurado la reducción de tramitaciones aduaneras que entorpecen el intercambio, se han establecido simplificando el envío de muestras de un país a otro.

## Análisis de sus Previsiones

Las disposiciones generales del GATT proporcionan un código de principios y regulaciones para proteger y complementar las tarifas concedidas. Gran parte de este código de regulaciones es aplicable, no sólo a los productos incluídos en las listas, sino a todo el comercio de las partes contratantes.

### Parte I - Tarifas y preferencias

### Tratamiento de la nación más favorecida

La previsión básica del Acuerdo, es la que establece que las partes contratantes se otorgarán entre sí el tratamiento de la nación más favorecida, es decir, que el comercio de cada parte contratante no será tratado menos favorablemente que en cualquier otra parte contratante, con las excepciones que se especifiquen. Especto a la aplicación de derechos, pagos y formalidades a que dan lugar las importaciones y expottaciones, toda "ventaja, favor, privilegio o inmunidad" otorgada a cualquier país, deberá acordarse incondicionalmente a todas las demás partes contratantes. Esto es, que cada parte contratante acordará un tratamiento general de no-discriminación a todas las otras partes contratantes. Cabe señalar además, que estas disposiciones se extienden a los derechos de exportación, utilizados en el pasado para restringir o desviar las exportaciones de materias primas. Las excepciones a esta regla, están constituídas por las preferencias arancelarias que, habiendo estado en vigencia a una fecha determinada, podrán mantenerse.

### Los cuadros de concesiones

Los cuadros de tasas arancelarias anexos al Acuerdo obligan a cada parte contratante a acordar al comercio de las otras, un tratamiento no menos favorable que el establecido en su cuadro. Cada cuadro está dividido en dos partes: la primera contiene los derechos aplicables a la nación más favorecida, y la segunda, los derechos preferenciales negociados, en el caso de países a los cuales está permitido el mantenimiento de preferencias. Otras previsiones se dirigen a evitar el deterioro de las conceciones establecidas en los cuadros, por la imposición de otros gravámenes, por la alteración de los métodos de determinación del valor aduanero o la conversión de las monedas, o el funcionamiento de monopolios de importación.

De acuerdo a estas previsiones se incorporan, por lo tanto, como parte integral y legal del Tratado, las concesiones, (reducciones o consolidaciones) que figuran en las listas anexas al mismo

Los productos que figuran en las listas no estarán sujetos a dere-

chos de aduana ordinarios más altos que aquellos especificados en las listas y además no estarán sujetos a ninguna carga suplementaria de importación más alta que las que estaban en vigor en el momentode negociar se las concesiones o hayan sido creadas después por leyes en vigor en aquel *momento*.

Parte II - Las Tarifas como Barreras al Comercio

Tratamiento nacional en materia de tributación y reglamentación internas

Los impuestos u otros gravámenes internos no deben aplicarse a los productos importados para proteger de esta manera la producción nacional. Idéntica regla se aplica a leyes, reglamentos y prescripciones que afectan la venta, el transporte o la distribución internos, y a las disposiciones cuantitativas internas que exijan el uso de algunos productos en proporciones determinadas. Por lo tanto los prductos importados deben ser tratados tan favorablemente como los productos nacionales, y no deben mantenerse disposiciones cuantitativas internas relativas al uso de productos que requieren cantidades específicas de los mismos de procedencia nacional.

Es este otro importante principio básico del GATT, dirigido especialmente respecto a aquellos impuestos internos y otras regulaciones internas que pueden ser usados como un substituto de una tarifa de protección. Sin tal previsión las concesiones tarifarias podrían ser facilmente anuladas por impuestos al consumo interno y otras regulaciones internas que sean más gravosas para las importaciones que para los productos domésticos.

Los productos importados de cualquiera de las partes contratantes no deben estar sujetos, entonces, a impuestos internos más altos que los aplicados a los productos domésticos. Esta disposición no regula por lo tanto el nivel de los impuestos internos y las partes contratantes permanecen libres para imponer tales impuestos al nivel que consideren apropiado, siempre que esos impuestos sean aplicados a las importaciones sobre las mismas bases que a los productos domésticos.

Una disposición transitoria permite continuar la vigencia de los impuestos internos discriminatorios hasta tanto sea posible convertir los elementos protectores de los mismos en tarifas regulares.

Además de los impuestos, las regulaciones internas no deben gravar más a los productos importados que a los domésticos. Tales regulaciones internas incluyen aquellas que afectan la compra, venta, transporte, distribución o al uso de productos importados dentro del territorio del país importados.

Este artículo previene las regulaciones internas cuantitativas o "mixtas", por las que se requiere el uso o consumo de un mínimo específico de productos domésticos en relación a los productos importados. Un ejemplo típico de una regulación "mixta", es el requisito que tienen algunos países de que se use un porcentaje específico de trigo doméstico en las moliendas de harina, cortando el uso del trigo importado. Se previene, entonces, a las partes contratantes en el sentido de no adoptar en el futuro nuevas regulaciones "mixtas", mientras se permite la continuación de las ya existentes hasta fechas específicas, siempre que no se acentúe su restricción contra las importaciones. Tales regulaciones son también tratadas como impuestos regulares a los efectos de las negociaciones. Una importante previsión específica que la cantidad de producto importado que se permita usar bajo una regulación "mixta", debe quedar abierta a la competencia de todos los abastecedores extranjeros, en lugar de quedar asignada o dividirse entre determinados países.

Se reconoce que una parte contratante puede discriminar en favor de sus productores domésticos en la adquisición de los artículos que compren los Gobiernos. Es evidente al respecto que no intenta el Acuerdo prevenir los subsidios a los productores locales incluyendo la compra de productos nacionales por el Gobierno, a precios más altos que los que prevalecen para los artículos importados.

También se reconoce que las medidas de control de precios pueden ser aplicadas en forma perjudicial a los países abastecedores y de acuerdo a ello, al aplicar tales medidas, se debe limitar en lo posible los alcances de tal efecto perjudicial.

Películas cinematográficas

Las regulaciones cuantitativas internas relativas a películas cinematográficas impresas, deben tomar la forma de contingentes de proyección y ajustarse a ciertas disposiciones. Estos contingentes quedan sujetos a negociación, como los derechos aduaneros, para su modificación o remoción.

Reconoce el Acuerdo que por las peculiaridades económicas de la industria del cine, las tarifas no son un instrumento apropiado para la defensa de la industria cinematográfica local. En el caso de un artículo ordinario, es posible fijar un derecho de importación en relación con su valor, pero en el caso de las películas cinematográficas, el valor real es el ingreso obtenido después de haber sido exhibidas en los cines del país.

Por consiguiente esta disposición contiene una medida de protección para las películas locales bajo la forma de "cuotas de pantalla" o "con-

tingentes de proyección", por lo cual los países pueden reservar una porción del tiempo de las exhibiciones para las películas domésticas.

Los "contingentes de proyección" deben ser fijados sobre una base anual. El tiempo de proyección que no esté reservado para las películas nacionales, debe ser distribuído entre las distintas fuentes de provisión. No existe, además, ninguna limitación sobre el tiempo que puede ser reservado para las películas domésticas. Los "contingentes de proyección" están sujetos a negiciaciones para su liberación o eliminación.

Libertad de tránsito.

Cada parte contratante otorgará libertad de tránsito a las mercaderías "en tránsito" hacia o desde el territorio de otras partes contratantes, sin discrimación en base a la bandera de los barcos, el lugar de origen o destino, o cualquier circunstancia que se relacione con la propiedad de las mercaderías o los medios de transporte.

Este tema es mucho más común entre las negociaciones de los países europeos, a diferencia de la práctica americana, en la que pocas veces han sido incluídas provisiones similares en acuerdos de comercio bilateral y tratados comerciales.

Se establece, entonces, la libertad de movimiento y de medios de transporte a través de los territorios nacionales, para las mercaderías que están destinadas o vienen de territorios de las partes contratantes. Tales "mercaderías en tránsito" estarán exentas de derechos al tránsito y no estarán sujetas a dilaciones o restricciones innecesarias. Las cargas y regulaciones sobre tales mercaderías deberán ser razonables y cada parte contratante deberá acordar a las otras partes el tratamiento de nación más favorecida con respecto a tales cargas y regulaciones.

Derechos anti-dumping y compensatorios

Se podrá exigir un derecho especial a fin de evitar o compensar el dumping, siempre que dicho derecho no sea mayor que la diferencia de precio determinada de acuerdo con normas precisas. De la misma manera podrá ser fijado un derecho compensatorio, a condición de que sea mayor que la subvención o subsidio que ha sido otorgado a la producción o a la exportación del producto. Sin embargo, no será impuesto ingún derecho anti-dumping o compensatorio sin el debido consentimiento de las Partes Contratantes, excepto cuando el dumping o subsidio causara perjuicios a la industria nacional.

La disposición comentada condena los precios de dumping perjudiciales por una parte , y por la otra establece regulaciones destinadas a pre-

venir el uso inadecuado de los impuestos anti-dumping y compensatorios, fijados con el propósito de impedir la competencia normal en el comercio internacional.

Los impuestos anti-dumping no se impondrán a un precio que sea más bajo que el de consumo interno en el país exportador, y no deben exceder el monto que constituye el excedente del precio de exportación. Se prevén además los casos donde no haya precio en el mercadode origen.

Los impuestos compensatorios se usarán solamente para compensar subvenciones o subsidios sobre la producción o exportación y no deben exceder del monto de la subvención o subsidio.

Las exenciones de impuestos internos o derechos sobre las exportaciones que se impongan en el país exportador sobre mercaderías destinadas al consumo ihterno, podrían no reunir los requisitos para que le sean aplicados los impuestos anti-dumping o compensatorios.

Además no pueden crearse impuestos anti-dumping ni de compensación a menos que el dumping o subsidio, según el caso, perjudique a la industria nacional del país importador. Un país importador, con la previa aprobación de las partes contratantes, puede imponer tales impuestos para protejer de perjuicios o amenazas de perjuicios a la industria de un tercer país, exportando el producto a su mercado.

Finalmente se establece una presunción contra eluso de impuestos compensatorios cuando el subsidio respectivo es meramente incidental.

Aforo

El Acuerdo contiene los principios generales que regirán el aforo de las mercaderías importadas. Este debe basarse en el valor real de la mercadería importada y no en el valor de mercaderías de origen nacional o en valores arbitrarios o ficticios.

Si bien las disposiciones comentadas no pretenden establecer bases uniformes de valuación para todos los países, sientan ciertos principios de valuación aduanera. La valuación aduanera deberá basarse en el "valor real" de los productos importados y no sobre valores arbitrarios o ficticios ni sobre el valor de artículos nacionales del país importador. El "valor real" significa el precio al cual los artículos se ofrecen a la venta bajo plenas condiciones competitivas. Respecto a los países exportadores, donde los artículos exportados están exentos de impuestos internos aplicados a las ventas locales, tales impuestos no deben ser computados por el país importador.

Cuando deba efectuarse una conversión con el propósito del cobro de

impuestos, las tasas de conversión deben basarse ordinariamente a la par con las valuaciones del Fondo Monetario Internacional; donde no se use tal base, la tasa de conversión debe fijarse con base en el valor que se da a la moneda circulante en las transacciones comerciales, o sea su valor corriente.

Finalmente se sienta el principio de que los métodos de valuación debieran ser estables y tener suficiente publicidad para que los comerciantes puedan estimar con la mayor exactitud los valores aduaneros o aforos.

Formalidades relacionadas con la importación y exportación

Los derechos y cargas distintos de los derechos aduaneros que se impongan a las importaciones y a las exportaciones, estarán limitados al costo de los servicios prestados, y no deberán constituir una tributación de carácter fiscal a las importaciones o a las exportaciones, ni una protección indirecta de los productos nacionales. Las formalidades y la documentación (facturas consulares, restricciones cuantitativas, otorgamiento de licencias, control cambiario, etc.) deben ser reducidas y simplificadas.

Estas disposiciones establecen los siguientes principios: a) las retribuciones subsidiarias impuestas sobre las importaciones y exportaciones, deben estar limitadas al costo de los servicios prestados y no deben usarse para fines de protección o fiscales y b) las formalidades de rigor, incluso documentación requerida, debieran reducirse y simplificarse.

Además, no deben imponerse penas rigurosas por infracciones menores a las regulaciones locales, tales como errores al elaborar documentos.

Contiene finalmente una lista que enumera los tipos de papeles más comunes, tales como facturas consulares y otros documentos, relacionados con la retribución de los servicios que deberían fijarse con base en el costo de los mismos y con la reducción y simplificación de las formalidades.

Marcas de origen

El Acuerdo contiene la cláusula de la nación más favorecida en materia de marcas de los artículos de importación para indicar su origen; además estipula: la liberalización de las regulaciones sobre marcas, de manera que permitan que los artículos importados sean marcados al tiempo de ser importados, en vez de que se haga al tiempo de su manufactura o de su exportación; b) la eliminación de requerimientos que pudieren significar un deterioro de los bienes importados, o que materialmente reduzcan su

precio sin razón; c) limitación de la aplicación de penas de marcas, a los casos de dilación injustificados, marcas fraudalentas u omisiones internacionales.

Contiene finalmente una previsión con vistas a la cooperación interna cional para prevenir la "piratería" o el uso fraudulento de marcas de fábrica geográficas, que son distintivo de los productos de determinado país o región.

Publicación y Administración de Reglamentos Comerciales

Las normas relativas a la clasificación de las mercaderías, aforo a duanero, tarifas aduaneras, restricciones establecidas al comercio y a las transferencias de fondos o que afecten la venta o distribución de productos importados, deben ser publica das. Además deben publicarse los acuerdos que afecten la política comercial internacional y que estén en vigencia entre las partes contratantes. Las leyes y disposiciones comerciales deben administrarse de una manera uniforme e imparcial, y mantenerse los tribunales judiciales, arbitrales o administrativos y los procedimientos encaminados a la pronta revisión y rectificación de las medidas administrativas relativas a asuntos aduaneros.

Estas previsiones se dirigen a asegurar una publicidad adecuada y una buena administración de las leyes y regulaciones que afecten al comercio exterior.

Así se persigue la rápida publicación de las leyes y regulaciones que afectan las importaciones y las exportaciones, de tal manera que capacite tanto a los gobiernos como a los comerciantes para cumplirlas. No deben aumentarse los derechos a las importaciones hasta que tales medidas no hayan sido publicadas oficialmente

Las leyes y regulaciones que afectan al comercio exterior deben ser administradas razonable e imparcialmente, y cada una de las partes contratantes se compromete a mantener tribunales y otro procedimiento que aseguran una imparcial revisión y corrección de la acción administrativa relacionada con esta materia.

## Eliminación de las restricciones cuantitativas

Los cinco artículos I a V relativos a restricciones cuantitativas deben considerarse conjuntamente. Contienen, en primer término, una prohibición general del uso de cuotas: Toda parte contratante del Acuerdo General se compromete a no aplicar, además de los derechos, impuestos u otras cargas, ninguna prohibición o restricción al comercio efectuado con otra parte contratante. Esta prohibición ha sido objeto de un cuidadoso juicio y se han controlado muy de cerca las excepciones respecto a las que se permite su empleo en circunstancias muy justificadas. De esas excepciones, las más importantes son: a) empleo de cuotas de importación sobre productos agrícolas como parte de programas agrícolas domésticos y b) restricciones a la importación para proteger la posición financiera exterior de un país y su balanza de pagos. Reglas generales, sujetas a excepciones específicas, estipulan la aplicación no discriminatoria de tales restricciones. Las relaciones del GATT con el Fondo Monetario Internacional también han sido consideradas en este artículo.

El primer artículo contiene una regla general prohibiendo el uso de restricciones a las importaciones (cuotas) y puntualiza ciertas excepciones a la aplicación de esta regla general. Esas excepciones incluyen: a) la imposición de restricciones a la exportación para prevenir o aliviar en cortos períodos críticos, la escasez de productos alimenticios u otros artículos esenciales; b) restricciones sobre las importaciones y las exportaciones necesarias para la aplicación de normas o reglamentaciones sobre clasificación, control de la calidad o la venta de productos destinados al mercado internacional; c) restricciones a la importación de productos agrícolas o de la pesca, cuando tales restricciones sean necesarias para la ejecución de programas de restricción de la calidad del producto nacional similar que pueda ser objeto de transacciones comerciales, o para la eliminación de excedentes.

Cuando las restricciones de importación se imponen en relación con programas de restricción agrícola, el artículo establece que las restricciones no deben aplicarse de manera que perjudique la participación relativa de las importaciones sobre la producción nacional.

Restricciones para proteger la balanza de pagos

Es esta la más importante de las excepciones a la regla que requiere la eliminación de las restricciones cuantitativas. En determinadas circunstancias las partes contratantes podrán hacer uso de las restricciones cuantitativas a la importación, con el fin de proteger su posición financiera exterior y su balanza de pago; pero dichas restricciones deben ser progresivamente derogadas a medida que mejoren las condiciones que las motivaron y eliminarse totalmente cuando dichas condiciones ya no justifiquen su empleo. Además las restricciones no deben impedir la importación de cantidades comerciales mínimas, a fin de no perjudicar las vías regulares del comercio.

La parte contratante que considere necesario aplicar estas restricciones, deberá efectuar consultas con las otras partes respecto a la naturaleza de las dificultades de su balance depagos y a los distintos correctivos que tiene a su alcance, así como a su repercusión posible en las economías de las otras partes. La parte contratante que haya intensificado en forma sustancial sus restricciones deberá efectuar consultas dentro de un período de 30 días. Por último, si existe una aplicación persistente y amplia de las restricciones, de acuerdo a estas previsiones, que indique la existencia de un desequilibrio general en el comercio internacional, las partes contratantes deberán iniciar discusiones a los efectos de considerar si es necesario adoptar otras medidas a fin de eliminar las causas fundamentales de desequilibrio.

A pesar de la regla general contra el uso de restricciones de importación que contiene el Acuerdo, este artículo permite, entonces, imponer restricciones a la importación con el fin de proteger la posición financiera externa y la balanza de pagos; esto es, para contrarrestar la inminente amenaza de un serio descenso de sus reservas monetarias, o si bien el país tiene reservas muy bajas, para lograr un razonable aumento de ellas. Las restricciones aplicadas con tal propósito deben ser relevadas tan pronto como la posición financiera externa del país en cuestión mejora. Aún cuando las restricciones sobre las importaciones son permitidas, es obligatorio facilitar la importación de cantidades comerciales míni-

En primer término, se prescribe que una parte contratante no debe restringir importaciones de o exportaciones a cualquiera de las partes contratantes, a menos que aplique una restricción similar sobre un producto similar importado de o exportado a algún otro país.

En segundo lugar, se han establecido normas detalladas con vistas a asegurar, en el caso de que sean aplicadas restricciones a la importación, una distribución del comercio del producto respectivo, tan aproximadamente parecido como sea posible, a las participaciones que las partes contratantes pudieran tener si no hubiera restricciones.

Contiene también este artículo una provisión para el suministro de información sobre la administración de las restricciones a la importación, publicando los montos que pueden ser importados durante períodos específicos, cuando se fijen cuotas, y comunicando sin demora a los países abastecedores las cuotas que les han sido fijadas.

Se establece además que el país que imponga una cuota, inicialmente puede escoger el período representativo que servirá de base para fijar la participación de los países abastecedores. Sin embargo, existe la obligación de efectuar consultas, a solicitud de un país substancialmente interesado, con relación a esas materias y otros aspectos relativos a la fijación y utilización de las cuotas respectivas.

Finalmente, contiene una disposición referente a la aplicación de las disposiciones relativas a tarifas y cuotas a las restricciones a la exportación.

Excepciones a la Regla de No-discriminación

Como un acuerdo excepcional para el perioso transitorio de post-guerra, se permitió la aplicación de discriminaciones en las restricciones a la importación, por razones de balanza de pagos, siempre que las restricciones satizfagan el criterio y las regulaciones establecidas.

Sienta además el principio de que aquellos países que apliquen restricciones discriminatorias, deben seguir políticas tendientes a promover el mayor desenvolvimiento posible del comercio multilateral y tratar de obtener una posición financiera que no requiera tales medidas.

Se establece también una provición para la revisión de las discriminaciones y la realización de consultas con vistas a limitarlas o suspenderlas cuando su existencia no sea ya justificada. De marzo de 1952 en adelante, los países que todavía discriminen, deben efectuar consultas anualmente con las otras partes contratantes.

Acuerdos Cambiarios

Trata este tema las relaciones entre las Partes Contratantes y el Fondo Monetario Internacional. Propugna una política coordinada sobre los problemas cambiarios comprendidos en la jusisdicción del Fondo y sobre las restricciones cuantitativas y otras medidas comerciales comprendidas en la jurisficción del Acuerdo. Cuando las Partes Contratantes traten problemas relativos a reservas monetarias, balances de pagos o sistemas y acuerdos de cambios, están obligadas a consultar conel Fondo y aceptar todos los datos estadísticos y otros hechos de carácter financiero que le sean presentados por el Fondo.

Para que los propósitos del Acuerdo no se vean anulados por medidas cambiarias, toda parte contratante que no sea miembro del Fondo deberá celebrar un acuerdo cambiario especial que establezca en materia de contraloros cambiarios, y de estabilidad monetaria, limitaciones similares a aquellas aceptadas por los Miembros del Fondo.

Este artículo se refiere entonces principalmente a las relaciones entre las Partes y el Fondo Monetario Internacional, para cooperar a fin de obtener una política coordinada con respecto a los problemas de intercambio. Se les ha pedido a las partes contratantes que consulten con el Fondo cuando afronten problemas de reservas monetarias, balanza de pagos, o convenios de comercio exterior. En tales consultas, las partes contratantes deberán aceptar el fallo del Fondo con respecto a los aspectos financieros de los problemas traídos a su consideración.

Se reconoce especificamente el derecho de cada parte para usar controles o restricciones de intercambio permitidos por el Convenio del Fondo, o por un convenio de intercambio especial, y de usar controles o restricciones al comercio con el propósito de complementar tales medidas de intercambio.

Subsidios

El país que otorgue o que mantenga un subsidio, incluyendo cualquier forma de protección de los ingresos o de defensa de los precios, que tenga por efecto aumentar las exportaciones o reducir las importaciones, deberá notificar su naturaleza y alcance a las otras partes. Si los intereseddde otra parte contratante se ven menoscabados, la parte contratante que otorgue el subsidio deberá considerar la posibilidad de reducirlo.

El referido informe debe demostrar la necesidad del subsidio y una estimación de su efecto sobre las importaciones y las exportaciones. Si el

subsidio causara un serio perjuicio al comercio de cualquier otra parte contratante, el país que otorga el subsidio debe, a petición, consultar con la otra parte o partes respectivas sobre la posibilidad de limitarlo.

Empresas Comerciales del Estado

Estas normas tienen el propósito de evitar la discriminación entre partes contratantes por medio de compras y ventas efectuadas por el Estado. Cada parte contratante se compromete a que, en caso de establecer o mantener una empresa estatal, o de otorgar privilegios especiales o exclusivos a cualquier empresa, las compras y ventas serán compatibles con los principios del tratamiento no discriminatorio prescripto para las medidas de orden legislativo o administrativo, que afecten las importaciones y exportaciones efectuadas por comerciantes privados. Las compras o ventas por parte de dichas empresas deberán hacerse de acuerdo a consideraciones comerciales y las empresas de otras partes contratantes deben tener oportunidades para competir.

Se establece entonces que una empresa a la cual el Estado le acuerde privilegios especiales, debe conducir sus operaciones comerciales que impliquen importaciones o exportaciones, bajo la base de no discriminación. Para este fin, establece que: a) las compras y ventas que involucren importaciones o exportaciones de empresas que tienen concesiones del Estado, deben hacerlas solamente de acuerdo con consideraciones comerciales y b) a las empresas de otras partes contratantes debe dárseles la oportunidad de competir en los negocios internacionales de la empresa concesionaria, de acuerdo con la práctica acostumbrada en estos negocios.

Las normas citadas relacionadas con las concesiones del Estado, no se aplican a compras hechas por el Gobierno para su uso, tales como compras para las fuerzas armadas, para reserva de provisiones estratégicas y para propósitos similares, para los cuales se han establecido una reglamentación de tratamiento equitativo.

Ayuda del Estado para Favorecer el Desarrollo Económico

En esta parte el Acuerdo contiene disposiciones de la Carta de La Habana, por las cuales todo gobierno adherente podrá ser autorizado para aplicar medidas no discriminatorias de protección con fines de desarrollo económico o reconstrucción, para prestar "ayuda gubernamental especial tendiente a facilitar el establecimiento, el desarrollo o la reconstrucción de algunas ramas de la actividad industrial o agrícola". Las solicitudes de autorización para imponer dichas medidas son objeto de un procedimiento preciso y juzgadas con criterios determinados, que se dirigen en particular a saber si las medidas están en pugna con los compromisos ne-

gociados y con otras disposiciones del Acuerdo.

El Acuerdo reconoce entonces los problemas de los países poco desarrollados, los cuales pueden considerar necesario el uso de medidas protectoras no discriminatorias, de otra manera no permitidas por el GATT, para estimular las industrias incipientes.

Se establece al respecto que pueden aumentarse las tarifas o cuotas con propósitos del desarrollo económico, si se obtiene una aprobación previa de las partes contratantes. Si el producto es uno sobre los cuales ha sido otorgada una concesión, que figura en las listas anexas al Acuerdo, el país que desee aplicar la medida debe tratarlo substancialmente con el país con el cual la concesión ha sido negociada y con otras partes interesadas en el producto. Se establecen procedimientos detallados para asegurar un examen adecuado de las circunstancias en cada caso y un rápido y equitativo trámite de las solicitudes para emplear las medidas de desarrollo.

Medidas de Emergencia Sobre la Importación de Productos en Casos Especiales

El Acuerdo contiene la llamada "cláusula de escape"que autoriza la suspensión o modificación de una concesión tarifaria (u otra obligación), si como resultado del desarrollo de acontecimientos imprevistos, hay un aumento de importaciones que perjudiquen seriamente a los productores domésticos o a las importaciones directamente competitivas. Tal modificación o suspensión es permitida "por el período de tiempo necesario para prevenir o remediar el perjuicio". Sin embargo, deben efectuarse consultas con los otros países afectados, ya sea antes o inmediatamente después de tomar tal medida, con vistas a negociar un convenio. Si el convenio no se obtiene, las partes afectadas por la modificación de la concesión, pueden suspender concesiones equivalentes.

Excepciones Generales

El Acuerdo contiene además un cierto número de excepciones a las normas generales, las que aparecen ordinariamente en los tratados comerciales entre las naciones, junto con ciertas otras excepciones que surgen de las condiciones económicas del período transitorio de la post-guerra. La primera previsión es destinada a asegurar que las medidas permitidas como excepción no se usen para desvirtuar la prohibición de restricciones al comercio, ni para discriminar arbitrariamente a las naciones en donde prevalecen las mismas condiciones.

Además de las excepciones ordinarias, hay medidas para proteger la moral pública, la vida humana de los animales y las plantas (regulaciones sanitarias); medidas para reforzar las disposiciones locales, proteger

patentes y derechos de propiedad y para prevenir prácticas fraudulentas; medidas para la conservación de los tesoros nacionales y para prevenir el agotamiento de los recursos naturales; y medidas tomadas bajo convenios entre los gobiernos, de acuerdo con normas aprobadas.

Se establecen además excepciones permitidas durante el período transitorio de la post-guerra; se trata de medidas para efectuar una distribución apropiada de los artículos que escasean, para mantener el control de precios que tienen déficits como consecuencia de la guerra, y para liquidar adecuadamente los artículos o industrias que han nacido como consecuencia de la guerra.

Excepciones Relativas a la Seguridad

El Acuerdo reconoce que pueden ser necesarios ciertos controles al comercio por razones de seguridad. De acuerdo con ello, establece que no existe el propósito de pedir a ninguna parte contratante el suministro de informaciones que sean consideradas como contrarias a sus intereses esenciales de seguridad, ni de impedir que toman actitudes necesarias a sus intereses senciales de seguridad, relacionadas con materiales fisionables o tráfico de armas, etc., o medidas tomadas en tiempo de guerra o de otras emergencias internacionales, o en cumplimiento de obligaciones contraídas bajo la Carta Orgánica de las Naciones Unidas para la mantención de la paz y la seguridad.

Consultas

Es imposible preveer y tomar medidas en detalle para todos los problemas y acontecimientos que puedan afectar las relaciones comerciales entre las naciones. Se establecen, por lo tanto, las bases formales de consulta concernientes a cualquier materia que afecte la operación del acuerdo y se establece que cada parte contratante debe prestar benevolente consideración a las presentaciones que otra parte pueda hacer.

Se establecen al respecto procedimientos a seguir en el caso de que se tome alguna medida medida, que aunque no esté prohibida por el Acuerdo, de lugar a alguna situación que pudiera tener el efecto de nulificar o alterar los beneficios o impedir el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo. En el caso de tales medidas o acontecimientos, el primer paso es el procedimiento normal de consulta entre las partes respectivas. Si esto no logra un ajuste satisfactorio dentro de un tiempo razonable, el asunto puede llevarse ante las partes contratantes para que den recomendaciones o regulaciones apropiadas. En circunstancias excepcionales y serias, las partes contratantes pueden autorizar a determinada parte, a suspender la aplicación a cualquier otra parte o partes de tales concesiones u obliga-

ciones contenidas en el Acuerdo, como se determine que sea apropiado. Si se hace esto, una parte adversamente afectada por tal actitud, puede retirarse del convenio con un aviso de 60 días.

## PARTE III

## Materias de Procedimientos Legal
## Aplicación Territorial - Tráfico Fronterizo -
## Uniones aduaneras y Zonas de Libre Comercio

El artículo XXIV del Acuerdo trata la aplicación territorial del mismo (dónde y cómo debe aplicarse a las colonias, etc.) y contiene las excepciones de las reglas generales de no-discriminación para el tráfico de fronteras, uniones aduaneras y zonas de libre comercio.

El artículo establece, en efecto, que los términos del Acuerdo deben aplicarse a los derechos territoriales "metropolitanos" de las partes contratantes, así como a cualquier otro territorio aduanero respecto al cual se haya aceptado el Presente Acuerdo, a cada uno de los cuales se les aplicarán separadamente las provisiones de GATT como si fuera una parte contratante separada.

Contiene una definición del término "territorio aduanero" como un territorio que tiene sus propias tarifas u otras restricciones comerciales (Así, las Islas Vírgenes que mantienen sus propias tarifas para importaciones extranjeras, es un "territorio aduanero" con tarifas separadas de las "metropolitanas", tarifas territoriales de los Estados Unidos; pero Puerto Rico no lo es, porque allí son aplicadas las tarifas de los Estados Unidos).

El Acuerdo reconoce como objetivo deseable una más estrecha integración de las economías nacionales, y admite que una unión aduanera puede contribuir a facilitar el comercio entre los países participantes, en tanto no levante barreras al comercio frente a terceros países, aún cuando en tales casos debe haber una desviación de la estricta aplicación de la regla de no-discriminación del GATT. El Acuerdo no impide por lo tanto la formación de una unión aduanera, a condición de que los derechos y otras disposiciones comerciales en general, no sean en su conjunto ni mayores ni más restrictivas que las que estaban anteriormente en vigencia. Cuando dos o más partes contratantes concluyan un acuerdo provisional para la formación de una unión aduanera, deberán notificar a las otras partes contratantes, las que examinarán los detalles del plan y juzgarán si el acuerdo es de naturaleza tal que pueda resultar en una unión aduanera, dentro de un período de tiempo razonable. La formación de una zona de libre co-

mercio, es decir, de un grupo de dos o más territorios aduaneros en el que los derechos y otras disposiciones comerciales restrictivas sean substancialmente eliminadas para todo el comercio realizado entre ellos, queda sometida a disposiciones similares. Sin embargo, las Partes Contratantes, por una mayoría de las dos terceras partes, pueden aprobar una propuesta para la formación de una unión aduanera o una zona de libre comercio, aún en el caso de que la misma no responda por entero a los requerimientos de este artículo.

Cabe señalar que una unión aduanera (a) elimina, substancialmente, las tarifas y otras restricciones en el comercio entre las partes que constituyan la unión, y (b) establece que una nómina común de tarifas y restricciones, en el comercio entre los países de la unión y los países fuera de la unión . Una zona de libre comercio satisface el primero de estos puntos pero no el segundo, así elimina las barreras de comercio entre las partes, pero cada parte, dentro del área, conserva sus propias tarifas para países que no estén dentro del área.

Las regulaciones del GATT relacionadas con la no-discriminación no impiden a las partes el establecimiento de uniones aduaneras o zonas de libre comercio o un acuerdo intermedio para la formación de cualquiera de ellos, cuidando de que llene ciertas condiciones. Esas condiciones son (1) las tarifas y otras restricciones impuestas no deben ser más altas o más gravosas para el comercio con países que estén fuera de la unión; y (2) cualquier acuerdo intermedio, (uno que no estipule por completo el comercio libre en la zona pero que se acerque a su campo de acción), debe incluir un plan definido y un programa para la formación de una unión aduanera o de zona de libre comercio dentro de un término razonable de tiempo.

Otras previsiones determinan los procedimientos para la revisión por las partes contratantes de las propuestas de uniones aduaneras, zonas de libre comercio y de acuerdos intermedios, para asegurar que ellas llenan los requisitos y condiciones establecidos.

Acción Colectiva de las Partes Contratantes

El Acuerdo prevé la realización de reuniones periódicas de representantes de las partes contratantes, para que pongan en efecto aquellas previsiones del GATT que requieran una acción conjunta, y en general para facilitar la aplicación del mismo. En esas reuniones cada parte contratante tiene derecho a un voto y, excepto acuerdo en contra, las desiciones deben tomarse por mayoría de votos.

En circunstancias excepcionales, las partes contratantes pueden, en acción conjunta y por una mayoría de votos de las dos terceras partes, eximir de una obligación impuesta por el Acuerdo a una parte contratante.

El Acuerdo contiene además provisiones especiales relativas a los casos en que una parte contratante rehusa, sin una justificación suficiente, celebrar negociaciones de tarifas con otra parte. Esta última puede ser autorizada para desligarse de previas concesiones de tarifas que hubiere hecho, pero si esto sucede, la primera parte puede retirarse del GATT con un aviso de 60 días.

## Adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)

Las autoridades económicas de nuestro país resolvieron en noviembre de 1961 la adhesión de la República Argentina al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Tal adhesión, que evidentemente ha reforzado nuestra posición hemisférica occidental, implica poner en vigencia a corto plazo la nueva Tarifa de Avalúos. Previamente a ello, deberá renegociarse los acuerdos existentes con los Estados Unidos de Norte América y con Gran Bretaña. Teniendo en cuenta el tiempo que ello demandará, (se estima en no menos de tres años en el caso de los Estados Unidos), deberá realizarse con la debida antelación los trámites con dichos países, a fin de obtener la dispensa ("waiver") respectiva.

En oportunidad de iniciar sus funciones la Comisión Internacional para la reforma de los Aranceles Aduaneros, las autoridades económicas decidieron que el nuevo Arancel debía cumplir la función de principal instrumento de política económica, debiendo orientar su confección al desarrollo de una política industrial de protección selectiva, constituyendo un elemento eficiente para la negociación de los convenios comerciales.

Resulta obvio destacar la importancia de los niveles de derechos que el Poder Ejecutivo propiciará ante el Congreso en el nuevo Arancel, dentro del límite del 100% aceptado por el GATT, particularmente teniendo en cuenta que los derechos contenidos en el mismo deberán negociarse con cada una de las naciones miembros de dicho organismo, haciéndose extensivas las rebajas a todos los demás miembros por imperio de la cláusula de la nación más favorecida en su forma incondicional e ilimitada.

Surge de lo expuesto la magnitud del problema que implica la elaboración de un Arancel que se adapte a las condiciones del GATT y contemple simultáneamente los intereses de la producción nacional. El reemplazo del régimen de recargos a la importación y retenciones sobre la exportación, en orden a una mayor ortodoxia, por la futura Tarifa de Avalúos, implicará, sin duda, una significativa reducción de la protección de la que actualmente goza la industria nacional, reducción que deberá efectuarse dentro de ciertas condiciones, que hemos analizado en detalle en capítulos anteriores, a efectos de no frenar su incipiente desarrollo.

Debemos definir al GATT como una Asociación de países que buscan a través de diversas normas, liberalizar el comercio y reducir substancialmente las barreras aduaneras, eliminando el trato discriminatorio.

Como hemos visto la norma de juego básica del GATT consiste en que en materia de liberalización de derechos de aduana y otros gravámenes,

dispuestas sobre las importaciones y exportaciones, concedidas por un país miembro del GATT a otro país, debe ser extendida inmediata e incondicionalmente a los restantes países miembros del Acuerdo. Este principio tiene excepciones y la Argentina al solicitar su adhesión ha hecho dos reservas: una referente a los países limítrofes y Perú y otra respecto a los países integrantes de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Nuestro país se favoreció, por el sólo hecho de haber sido aceptada como miembro provisional con todas las rebajas arancelarias que los demás países se han hecho entre sí. Por otra parte no negociará concesiones con los restantes países hasta que su tarifa arancelaria esté terminada y vigente. Ello significa que vamos a gozar durante cierto período de ventajas arancelarias, sin haber otorgado por ellas ninguna en cambio.

Con la adhesión de la Argentina, el grupo latinoamericano dentro del GATT está formado por Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Perú, Cuba, Haití, Nicaragua y a la República Dominicana.

En la medida en que los grupos de países latinoamericanos, asiáticos y africanos logren defender con éxito sus intereses comerciales en el GATT, será posible conseguir para los cereales, carnes, café, estaño, cobre, etc., mercados abiertos exentos de políticas discriminatorias. Esta es la gran importancia que tiene para los intereses agropecuarios la presencia y la voz de la Argentina en el GATT.

Las negociaciones realizadas en Ginebra, Suiza, culminaron con la firma de una declaración conjunta, cuyos aspectos principales son los siguientes: la adhesión de la Argentina es provisional, no definitiva, y sólo participará en esta última forma una vez que teniendo en vigencia la nueva tarifa de avalúos y negocie concesiones con las demás partes. Las Partes Contratantes acordaron un "status" a la Argentina, como adherente provisional, hasta el 31 de diciembre de 1962. Si dentro de ese plazo podía concluir la tarifa y negociar las concesiones, adquirirá el carácter de miembro pleno. De lo contrario se perdería el "status" provisional", salvo que de común acuerdo se prorrogará su validez, que fué lo que posteriormente ocurrió. Goza del tratamiento de nación más favorecida y de los demás beneficios establecidos o que se establezcan en lo sucesivo. Las disposiciones de la parte II del Acuerdo, sólo se aplicarán en la medida que sean compatibles con la legislación actual. Se mantienen las preferencias concedidas por la Argentina a los países limítrofes y al Perú, así como, los derechos relativos a la Zona Latinoamericana de Libre Comercio.

Analizaremos a continuación el texto de la declaración firmada en Ginebra, Suiza, el 18 de noviembre de 1961, sobre "accesión provisoria de la Argentina la GATT": A) Hasta llegar a la accesión definitiva de nuestro país, que tendrá lugar cuando las negociaciones tarifarias con las partes contratantes del Acuerdo General estén terminadas, las relaciones comerciales entre los gobiernos participantes y la Argentina estarán basados en el Acuerdo General, bajo reserva de las siguientes condiciones: a) El Gobierno de la Argentina aplicará provisoriamente, 1°) las partes I y III del Acuerdo General y 2°) la parte II del Acuerdo General, en toda la medida que sea compatible con su legislación a la fecha de su incorporación.

Cláusula de la nación más favorecida

B) La Argentina gozará, bajo los términos de la cláusula de la nación más favorecida que figura en el artículo I del Acuerdo General, de las concesiones contenidas en las listas anexas al Acuerdo General. No obstante, no tendrá ningún derecho directo en lo que concierne a tales concesiones, ni en virtud del artículo II, ni en virtud de ninguna otra disposición del Acuerdo General.

Países Limítrofes

C) No obstante las disposiciones del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General, la declaración firmada no obligará al gobierno de la Argentina a suprimir las preferencias relativas a derechos de aduana o de disposiciones a la importación que existen exclusivamente entre la Argentina por una parte y Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay por la otra, a condición de que esas preferencias no acedan las preferencias en vigor a la fecha de la presente declaración. Además no será obstáculo para la modificación de las preferencias así acordadas a Bolivia, a condición de que el nivel general de estas preferencias no difiera sensiblemente del nivel general de las preferencias acordadas por la Argentina a Bolivia a la fecha de la misma. Ninguna de la disposiciones citadas perjudicará el derecho de la Argentina a beneficiarse de las disposiciones del Acuerdo General, relativas al establecimiento de una Zona de Libre Comercio.

Comercio y empleo

D) Las disposiciones del Acuerdo General que deberá aplicar la Argentina, son aquellas del texto anexo al acta final de la segunda sesión de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo.

La vigencia

La declaración firmada tomó efecto entre la Argentina y todo gobier

no participante, a los treinta días de su aceptación y permanecerá en vigor, hasta que el gobierno de la Argentina acceda al Acuerdo General, conforme a las disposiciones del art. XXXIII de dicho Acuerdo, o hasta el 31 de diciembre de 1962. Como a esta fecha la accesión no ha ocurrido la Argentina y los gobiernos participantes convinieron en prorrogar su validez, que es la actual situación.

## Posición Argentina

La acción cumplida a través del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio puede considerarse razonablemente satisfactoria en cuanto a la liberalización del comercio en general, mediante una progresiva y persistente reducción de tarifas y gravámenes, pero es evidente que no sucede lo mismo en lo que se refiere a productos agrícolas y alimenticios en particularm respecto a los que ha fracasado completamente.

El mismo Organismo lo reconoce cuando dice:"El intercambio de productos agrícolas plantea dificultades fundamentales mundialmente admitidas.

Los países cuya mayor eficacia reside en la producción agrícola, tropiezan en numerosos mercados con rigurosas restricciones y el comercio atraviesa tal período de depresión que muchos productores eficientes no llegan a cubrir el precio de costo. Gran número de países económicamente bien desarrollados, han tenido que adoptar una política de protección de los ingresos y de costos de los precios y es difícil resolver de modo aceptable para los países exportadores e importadores los problemas que plantea el comercio de los productos agrícolas".

Interesa a nuestro país seguir de cerca las discusiones relativas a la negociación de derechos aduaneros ante los miembros de la Comunidad Europea y a la revisión de las medidas proteccionistas que practican esos mismos países. Pero en este aspecto es poco lo que puede esperarse en un futuro inmediato, como lo dejan entrever publicaciones oficiales del GATT, en las que, luego de un exámen del problema, se señala que: "prácticamente todos los miembros del GATT recurren mucho a la aplicación de las medidas destinadas a mantener los precios de los productos agrícolas o de los ingresos de los agricultores" por lo que "se ha llegado a la conclusión, en general, de que existen inmensas dificultades de carácter político y social que impiden que se halle una solución práctica para resolver este problema".

Como vemos, en lugar de persistir en la búsqueda de soluciones prácticas, el GATT se limita a admitir los actuales planteos como fatales. El Acuerdo General hizo suya la principal conclusión de los economistas autores del informe Ha-

berler que estimaron que cierto grado demoderación en el proteccionismo agrícola, sobre todo en los países industrializados, contribuiría grandemente a disminuir las dificultades actuales. Asimismo cabe señalar que la teoría del GATT se manifiesta peligrosa cuando señala que "una solución duradera del problema agrícola depende, en gran medida, de un proceso de racionalización de la producción agrícola, para suprimir todas las deficiencias existentes, particularmente en los países industrializados, y que como quiera que este proceso requerirá cierto tiempo, los gobiernos tendrán que buscar los procedimientos y medios prácticos para mantener la corriente del intercambio durante el período de transición".

Nuestro comercio exterior no puede expandirse en los últimos años por la actitud proteccionista o sencillamente discriminatoria de países habitualmente compradores como EE.UU., Italia y Gran Bretaña. Existe una evidente contradicción entre la política enunciada por estos países y la política que comercialmente vienen desarrollando en la práctica.

A título ilustrativo transcribimos las observaciones del Boletín del mes de abril del año 1963 del National City Bank de Nueva York: "Suprimir la competencia de precios y regimentar la producción -como lo estamos haciendo- no es un buen ejemplo que desearíamos que adoptara Europa. Sobre la importación de trigo tenemos una cuota anual de 800,000 bushels para consumo humano. También se aplican cuotas al algodón, al azúcar, al maní y a ciertos productos de granja."

"El Presidente está facultado por la Sección 22 de la ley de Ajustes Agrícolas a imponer cuotas o derechos adicionales sobre las importaciones que interfieren nuestros programas de sostén de precios. Necesitamos protección contra las importaciones para evitar principalmente que los productos extranjeros se beneficien con nuestros precios de sostén. Entretanto los perjudicamos mediante los subsidios sobre importaciones agrícolas, comunmente conocidos con el nombre de "dumping". Por ejemplo, nuestros embarques de trigo de la cosecha 1961-62 ascendieron a 716 millones de bushels, por un valor de u$s 1,300 millones. Aproximadamente el 70% de esa cantidad fué donada o vendida en monedas locales inconvertibles y el 30% restante necesitó un subsidio de exportación de unos 55 centavos de dólar por bushels;

E.E. Kelm. Presidente de la firma exportadora de granos Cargill Inc. ha dicho que sin el subsidio del Gobierno "no se vendería en el exterior ni un solo bushels de trigo de los EE. UU.".

"Por lo tanto la situación del trigo frente al mercado común Europeo se reduce a lo siguiente: Los EE.UU. que sostienen su propio trigo a u$s 2.-quieren vender al E.U.A. a u$s 1,45; el E.E.C. a su vez quiere imponer derechos de importación que oscilan entre u$s 0,70 y 1,55 o más, para aumentar los precios de las importaciones a sus niveles topes entre u$s 2,15 y u$s 3.- por bushels. Mientras el trigo norteamericano continúa saliendo para Europa, la política agrícola del MCE. hará que los pagos de los contribuyentes norteamericanos en concepto de subsidios de exportación, sean cobrados por las tesorerías europeas bajo el rótulo de derechos aduaneros."

"El resultado más saludable de nuestros problemas con MCE, sería que despertáramos de la incoherencia que existe entre nuestras políticas agrícolas y los principios que declamamos de mercados libres, empresa privada y consideración por el bienestar del pueblo".

Nuestro país necesita contar con los mercados tradicionales para los excedentes de nuestra producción en forma irrestrictiva, Si Europa no nos compra nuestras materias primas y productos alimenticios, llegará el momento que no tendremos suficiente poder adquisitivo para comprarles sus bienes de capital.

La Argentina no está sola en el GATT. La acompañan en su posición, reclamando una efectiva liberalización, la letra y el espíritu del GATT, los bloques de países latinoamericanos y afroasiáticos que apoyaron nuestra posición en la ONU. Todos ellos advierten con la misma irritación que nosotros, el trato discriminatorio que se nos aplica y que el representante uruguayo ante al GATT sintetizó en esta forma:"existen en estos momentos en el mundo occidental restricciones y medidas discriminatorias para 30 productos que totalizan el 97% de las exportaciones del Uruguay".

Mientras las estadísticas no revelan hasta el momento una apreciable disminución de las exportaciones argentinas hacia los países del mercado común, el Uru-

guay ha visto decrecer sus ventas en esa zona hasta un nivel del 59% respecto al bienio 1956/57, según lo atestigua la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas. El Uruguay planteó al GATT la cuestión relacionada con el mantenimiento de las restricciones por los principales países importadores, que impiden el desarrollo de su comercio exterior y provocan serias dificultades en su balance de pagos y la falta de reciprocidad, en los términos más rigurosos posibles, hasta llegar a solicitar al GATT, de acuerdo a su Carta Orgánica, se lo faculte a imponer contramedidas discriminatorias a los países que se nieguen a rever su actitud.

Los países integrantes de la Comunidad Económica Europea han decidido iniciar a principios de este año una política agraria común, especialmente para los productos de clima templado que produce nuestro país. Para fines del 1969 dicha política debe estar perfeccionada y entonces existirá plena libertad de comercio para esos productos agrícolas dentro de la Comunidad. Sin embargo, con respecto a las importaciones que provengan de fuera del área común, regirá, por lo general, un sistema de derechos móviles que permita una completa protección al productor europeo, al absorber la diferencia entre el precio mundial más bajo al que podría importarse un producto en Europa y el precio mínimo de apoyo garantizado al productor europeo, el cual es muy superior a los precios mundiales y a los vigentes en los países exportadores.

Las disposiciones que comentamos también crean subsidios a la exportación para aquellos productos agropecuarios en los que se espera tener fuertes excedentes de producción y certificados previos para importar desde terceros países, instrumento que servirá para limitar estas importaciones a los déficit netos de una producción interna de elevados costos y altamente estimulada.

En otras palabras, se asegura a los productores del mercado local una demanda creciente a precios satisfactorios, mediante el manejo de las importaciones extrazonales, utilizando como instrumentos las compras por cuotas o contingentes, que implican siempre alguna discriminación por productos y países, los altos aranceles o tarifas aduaneras y un sistema de "precios-esclusa", consistentes en aplicar a las importaciones gravámenes fluctuantes según el nivel de los precios vigentes en la zona, con el objeto de mantener indefinidamente asegurado el merca-

do al productor local, invirtiendo además el producto de tales impuestos en fondos de fomento o desarrollo de las actividades protejidas.

Esto significa que los exportadores gravados, junto con el consumidor europeo, o ligado a absorber los precios más altos que imponga la necesidad de protección, financiarán el apoyo a los productores de la zona. Significa también que los países integrantes del Mercado Común que defendieron ante los menos desarrollados el principio de la división internacional del trabajo, en función de las ventajas comparativas, optan por la fórmula opuesta, prefiriendo alentar determinadas actividades productivas a costos antieconómicos.

El simple y esquemático enunciado de estas normas, que son complementadas por otras de igual carácter proteccionista, revela la amenaza potencial que representan para el porvenir de nuestras exportaciones tradicionales.

Para determinar el grado en que pueden resultar afectadas nuestras exportaciones, sobre todo de carnes y granos, un conjunto de entidades empresarias, Cámara Argentina de Comercio, Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, Confederaciones Rurales Argentinas y Sociedad Rural Argentina, han confeccionado un estudio donde analizan detalladamente las diversas estimaciones que se han hecho sobre el reducido nivel a que se verán disminuídas para 1965 y 1970 las importaciones de dichos productos por los seis países que forman actualmente la Comunidad Económica Europea, previéndose también la posible incorporación de Gran Bretaña.

Cabe también hacer referencia al informe conocido como "Ian Baumgartner", del ex-ministro de Finanzas de Francia, propuesto por dicho país al GATT, el que intenta lograr la concertación de acuerdos internacionales por productos, (trigo, carne, manteca, etc.), entre los países exportadores e importadores, (incluyendo entre estos los dela Comunidad). Mediante estos acuerdos se estabilizarían los precios de importación en un nivel muy superior a los del mercado mundial, siendo semejantes a los establecidos por los países del Mercado Común. Paralelamente se establecería cuotas anuales para el acceso de las exportaciones a los mercados comerciales de importación. El excedente exportable sería luego adquirido por un fondo especial, para ser destinado como ayuda a los países subdesarrollados con

necesidades insatisfechas de productos alimenticios. Este fondo se formaría con los recursos provenientes de los derechos de exportación e importación que se crearían, más una contribución de los países más desarrollados.

Existe una corriente de opinión que duda si en realidad resultaría nocivo, en las actuales condiciones, transar con alguna medida de planificación de mercados y de estabilización de las expectativas económicas de nuestros países. Relacionan este problema con el de los términos del intercambio, señalando que una de las características de su deterioro, debe encontrarse en la inelasticidad de la oferta de productos agropecuarios, en los cuales no gravita tan decisivamente como en la producción de manufacturas los análisis de mercados basados en consideraciones más o menos científicas del nivel de consumo. La producción de materias primas y productos alimenticios no se planifica o se planifica menos que la de manufacturas y eso explica en parte la acumulación de excedentes y las correspondientes bajas de precio. Si bien hay que admitir que nunca el agro podrá proceder con los mismos márgenes de seguridad y autocontrol como la industria, tampoco cabe desdeñar factores de contención tan significativos como los acuerdos mundiales, de los cuales el triguero, por ejemplo, puede representarnos un experimento de gran interés. En este sector, siguiendo siempre esta corriente de opinión, los países de América podemos encontrar una coincidencia con el Gobierno de los EE.UU., interesado en no seguir produciendo excedentes que perjudican otros sectores de su economía haciéndola poco competitiva.

Pero a opinión nuestra y de los medios más responsables latinoamericanos, este plan no es favorable para los países tradicionalmente exportadores, pues se legaliza en el plano internacional el estímulo a la producción de altos costos, que abastecerá en grado cada vez mayor los actuales mercados comerciales europeos, quedando para los países exportadores cuotas cada vez más reducidas y desviando sus saldos exportables a las adquisiciones que pueda hacer el fondo, destinados a proveer las necesidades alimenticias de los países subdesarrollados.

Además los precios que recibirían las naciones tradicionalmente exportadoras no mejorarían substancialmente, pues la diferencia entre los precios que actualmente reciben y los establecidos internacionalmente, sería absorbida por los impuestos a la importación o exportación arriba mencionados.

En conclusión, países como la Argentina no obtendrían aparentemente beneficio alguno de un proyecto como el analizado, ya que por el contrario el mismo presenta el grave riesgo de reducir cada vez más el acceso total de nuestras exportaciones a nuestros mercados tradicionales, desnaturalizando de esta forma los principios básicos del comercio internacional libre.

A fines del año pasado se constituyó en el Ministerio de Relaciones Exteriores la Comisión de la OEA para el estudio de las restricciones por parte del Mercado Común Europeo, a la importación de carnes de procedencia hispanoamericana. La posible adhesión de Gran Bretaña a la Comunidad Económica y la probabilidad de que entre pronto en vigor nuevas medidas proteccionistas que impliquen dificultades a nuestras exportaciones, justifican sobradamente la tarea.

Como hemos visto en la mecánica del mercado común europeo figura la creación de un fondo de financiación de la expansión agrícola, a constituirse con las diferencias obtenidas del trigo o de las carnes argentinas, por ejemplo, sobre el producto similar alemán o francés, las que se volverían en nuestro perjuicio al destinarse a mejorar las condiciones de producción del país exportador.

Cabe observar, no obstante, que este problema debería considerarse a corto plazo, a plazo medio y a plazo largo. A corto plazo el problema es relativo, teniendo en cuenta lo reducido de nuestras exportaciones. Para colocar 300.000 toneladas de carne y poco más de 1.000.000 de toneladas de trigo, no podemos tener mayores dificultades, pero en el futuro la situación podría complicarse. Si se lograra la recuperación de la capacidad exportadora de nuestro país y saliéramos al mercado con 1.000.000 de toneladas de trigo y 600.000 toneladas de carne, las barreras aduaneras establecidas por los países europeos significarían para nosotros una grave dificultad. A largo plazo puede estimarse que el mercado agrícola europeo resultará cada vez menos suficiente por mucho que progrese la productividad del agro francés, que aspira a convertirse en el proveedor de la Comunidad. Si la Comunidad Económica obtiene la tasa de desarrollo conjunto que se ha propuesto, consumirá más elementos de calidad de los que actualmente pueden producir los países agrarios miembros y necesitará más mercados de exportación para los mayores excedentes de sus cuencas manufactureras (En la reunión de la Academia de Planificación Ciudadana en Estambo-

na, Alemania, los expertos llegaron a la conclusión de que Alemania pierde cada año una superficie de campo equivalente a una ciudad como Munich. La industrialización y la urbanización reducen la superficie cultivable a marchas forzadas y la proximidad de zonas urbanas ó industriales eleva el valor de la tierra a precios inaccesibles para la ganadería en gran escala. Esto no ocurre unicamente en Alemania, y es precisamente una de las razones fundamentales de nuestras ventajas comparativas a largo plazo).

El conjunto de entidades empresarias arriba mencionado, hondamente preocupado por las posibles repercusiones que sobre las exportaciones tradicionales argentinas tendría el comienzo de la política agrícola común europea, resolvieron solicitar al Gobierno y a las entidades privadas empresarias las siguientes medidas:

a) Requieran del Gobierno la presentación de una enérgica protesta ante los países y organismos correspondientes, señalando que esta política vulnera los principios del comercio internacional libre y representa un grave daño para la economía del país, acarreando serias dificultades en un futuro próximo y distorsionando el comercio internacional;

b) Iniciación de negociaciones formales conjuntas entre la Argentina y la CEE y sus países miembros, tendientes a lograr que la aplicación de la política agrícola de la Comunidad no se traduzca en consecuencias perjudiciales para las exportaciones argentinas;

c) En caso de no arribarse a un acuerdo satisfactorio en un plazo razonable, someter el problema al GATT, de acuerdo a lo que estipula el artículo 23, del texto del Acuerdo General, señalando con la máxima claridad y energía las palpables contradicciones existentes entre las disposiciones concretas de ese organismo internacional y las normas de la política agrícola común de la CEE;

d) Efectuar una presentación ante las autoridades del Fondo Monetario Internacional, señalando que los acuerdos entre nuestro país y dicho organismo, con vistas a eliminar el déficit del balance de pagos y reconstituir las reservas monetarias, puede verse seriamente perturbado por la política agrícola proteccionista que se está implantando en la CEE;

e) Propiciar con carácter urgente una Conferencia interamericana de política

comercial, a los efectos de estudiar y proponer medidas concretas en defensa de las exportaciones de nuestros países, frente a la política proteccionista que en materia agrícola implica el M.C.E., como así también las discriminaciones en favor de otras áreas del Mercado;

f) Requerir de los EE.UU., en virtud de ser además el firmante de la Carta de Punta del Este, que dió nacimiento formal á la "Alianza para el Progreso, el verdadero propugnador y creador de este Plan, su decidida intervención en este punto en pro del comercio mundial libre, a fin de lograr la meta señalada en dicho Acuerdo en su capítulo VI, denominado: "PRODUCTOS BASICOS DE EXPORTACION", donde se expresa que uno de los modos de obtener el aumento en el ingreso de divisas de los países latinoamericanos consiste en que "los países industrializados hagan los mayores esfuerzos para conceder ventajas a los países menos desarrollados, a fin de que estos puedan expandir sus mercados";

g) Hacer notar la urgente necesidad de que las instituciones empresarias argentinas, Cámara Internacional de Comercio y CICYP, se reúnan para tratar las implicaciones de la política agrícola común de la CEE para los países exportadores a esa zona, ante la violación de los convenios y las limitaciones al libre comercio mundial que las mismas significan.

Cabe ser escépticos en cuanto a los resultados prácticos del GATT en favor de los países exportadores de productos básicos. La protección agraria impuesta por los países europeos y los EE.UU. tienen raíces sociales, políticas y económicas. Es más, se vinculan también a razones de carácter estratégico referentes a la defensa de esos países.

El mismo Poder Ejecutivo de nuestro país reconoció esa situación cuando en su mensaje al Congreso elevando el proyecto de Ley que ratifica la incorporación argentina al GATT o preceba que: "esta adhesión permitirá contar con una tribuna a través de la cual será posible aunar la voz de los países subdesarrollados, coordinando su acción común frente a las potencias industrializadas".

Si bien nada efectivo podemos esperar del GATT, por el contrario podemos encontrar graves dificultades cuando el GATT exija la remoción o sustancial reducción de las defensas que hoy protejen a nuestra industria de la competencia extranjera. Ha-

brá que actualizar la Tarifa de Avalúos y reducir a este sólo recurso, la preservación de los aspectos más importantes de esa competencia. Como hemos dicho el GATT no ve con tolerancia toda protección que exceda el 100% del valor CIF de las mercaderías importadas. Esto creará presiones permanentes que obligará a nuestro Gobierno a reducir los Aranceles, colocándo a nuestra industria en situación tan difícil, que puede llegar a comprometer su existencia, a menos que el ritmo de las reducciones y las condiciones de las mismas sigan la orientación de los principios generales enunciados en el curso de este trabajo.

Los Ministros de Comercio de sieto países se reunieron en el GATT en mayo de este año en una conferencia que ha estado destinada a preparar las futuras negociaciones tarifarias. Nuestro país reclamó que se respeten sus niveles de exportaciones normales y se le asegure unaparticipación proporcional en los futuros aumentos de consumo, sosteniendo la siguiente posición:

1º) La Argentina prefiere mantenerse en el campo de la libertad de Comercio. No descarta sin embargo la posibilidad de que las prácticas proteccionistas europeas y norteamericanas la obliguen a revisar sus liberales principios.

2º) Se deben reorganizar mejor los mercados de cereales y carnes.

3º) La cláusula de Nación más favorecida no debería ser invocada por los países más industrializados en relación con las preferencias concedidas a los menos desarrollados, o que estos se otorguen entre sí

4º) Debe evitarse la acumulación de los excedentes agrícolas y los "dumping" en la posterior colocación.

5º) Debe asegurarse el acceso continuado de los países en desarrollo a los mercados tradicionalmente importadores.

6º) Deben eliminarse los subsidios a la exportación que perturban los niveles mundiales de precios. Los excedentes de producciones subsidiadas deben reorientarse.

Nuestra posición no tuvo ocasión de debatirse con la amplitud y profundidad necesaria, si bien en la conferencia se manifestó una mayor comprensión de nuestros problemas. En general, tanto en las recomendaciones del Comite III como en las declaraciones de las distintas delegaciones, se observó una gran comprensión por la preocupación de los países en desarrollo, para que las naciones industrializadas

reabran sus mercados a las materias primas de aquellos países.

Pero ésto no significa que se haya producido un cambio fundamental en la actitud de los países que han adoptado políticas comerciales discriminatorias, si bien se ha estado de acuerdo en tomar medidas que procuraran la expansión del comercio, favoreciendo el desarrollo económico de los países subdesarrollados.

En tal sentido nuestro país ha expuesto la posición de los países en desarrollo, cuando ha declarado que se ha ajustado a los principios y reglas del GATT, mientras las políticas comerciales y financieras de los países industrializados no las practican. Se señaló que los subsidios y otras formas de proteccionismo de la política agrícola común del M.C.E. configuran prácticas restrictivas a la importación, y de lo expuesto se concluyó que no hay libertad de acceso para los productos básicos agropecuarios, mientras se progresa en reducciones arancelarias para los industriales.

Nuestro país señaló asimismo la inoperancia del GATT en lo que hace a las necesidades de los países en desarrollo. Finalmente hizo una seria advertencia a la conferencia en el sentido de que la Argentina, muy a su pesar, se veía obligada a abandonar su liberal política comercial si no se advierte un cambio inmediato en las políticas restrictivas que afectan a nuestras exportaciones.

En realidad, cabe ser escépticos en cuanto a los resultados prácticos del GATT en favor de los países exportadores de productos básicos. Poco es lo que podemos esperar en concreto, fuera de limitarnos a plantear el punto de vista argentino. Por lo tanto si no se advierte un cambio en las políticas restrictivas de los países que afectan a nuestras exportaciones, nuestro país deberá replantear su política económica conforme a objetivos estrictamente nacionales, sin sujeciones a entes u organizaciones nacionales que le exigen sacrificios sin ofrecerle la correspondiente reciprocidad, orientando su comercio hacia todos los países del mundo, cualquiera sea el área política a la que pertenezcan, para lograr un efectivo aumento en su capacidad de importación.

## C A P I T U L O  VI

Asociación Latinoamericana de Libre Comercio- Consideraciones sobre los factores económicos estructurales de los países de América Meridional. Mercado común y desarrollo económico. Zona de Libre Comercio. Características y ventajas de la fórmula adoptada. Naturaleza. Alcances. Objetivos. Consecuencias. Conferencia realizada en Montevideo del 4 al 18 de febrero de 1960. Tratado que establece una Zona de Libre Comercio (Tratado de Montevideo). Análisis de sus cláusulas. El régimen de pagos en la Zona de Libre Comercio. Consideraciones finales sobre el Tratado de Montevideo. Estructura y magnitud del intercambio regional. Perspectivas del Acuerdo.

## Consideraciones sobre los factores económicos estructurales de las economías de los países integrantes de la Zona

Analizaremos en primer término los factores económicos estructurales de las economías de los países de la zona, cuyos aspectos coincidentes conducen a la adopción de soluciones similares, particularmente en lo referente a política comercial. La situación convencional de estos países entre sí y frente a terceros países u organismos internacionales, hacía necesaria la revisión de los convenios vigentes, pero pos sobre esta obligación jurídica circunstancial, existían suficientes razones de fondo para encarar las futuras relaciones económicas, en vista a una mayor interrelación orientada a promover su comercio recíproco y desarrollo económico.

Pueden señalarse diversas características comunes en las economías y tendencias de estos países. Todos ellos, en mayor o menor grado, sufren de un severo estrangulamiento en sus pagos exteriores derivado de su limitada capacidad para ganar divisas. Los alimentos y materias primas que constituyen sus principales exportaciones, se cotizan en general a precios deprimidos; el acceso a los mercados tradicionales de consumo se les hace difícil por medidas proteccionistas tomadas por los países importadores; regímenes de cuotas, subsidios, restricciones a la importación, estímulos artificiales a la producción en zonas competitivas y medidas fiscales que gravitan sobre el consumo, impiden la expansión de las ventas al ritmo que reclama su crecimiento económico.

La mejora de los precios observada durante e inmediatamente después de la segunda guerra mundial, estimularon el desarrollo local, en sustitución de importaciones entonces escasas. Las nuevas actividades debieron ser protegidas al cambiar la situación crítica de sus reservas monetarias. Se redujeron aceleradamente, al tiempo que crecía su expansión monetaria interna, estimulada por el nivel de precios en alza, créditos relativamente fáciles déficits presupuestarios y otras tendencias que configuran en su conjunto un cuadro más o menos inflaccionario de sus economías.

Todos estos países realizan considerables esfuerzos para contener la inflación y promover su desarrollo. Pero el estrangulamiento externo persiste y aumentan en consecuencia las presiones políticas y sociales del país.

Considerando la escasa perspectiva de aumentar el incremento de sus exportaciones, sus recursos indispensables en divisas, han preferido en general acelera r el proceso de sustitución de importaciones. Pero la distorsión de costos, presionó sobre el nivel de precios, la alta protección impuesta por razones fundamentalmente monetarias.

Es dudoso que sólo con medidas de corrección monetaria puedan supe-

rarse los problemas de crecimientos planteados en estos países, mientras no se logre acelerar a precios competitivos la sustitución de importaciones, ni mejoren los precios de las exportaciones en base a mercados más amplios y menos protegidos, ni ingresen más capitales y créditos al área estimulando las inversiones y aliviando las presiones de sus balances de pagos.

Las posibilidades de incrementar los ingresos de divisas por exportaciones no parecen favorables y el ingreso de capitales sólo podrá acrecentarse sustancialmente si mejoran las condiciones expansivas internas. Por ello a las medidas que cada Gobierno adopte para corregir las tendencias desfavorables debe agregarse una nueva orientación de la política comercial. La especialización de sus producciones acompañada de mercados más amplios y eficazmente aplicada, permitirá el desarrollo interno con una mejora general del nivel de productividad. De otra forma no podría esperarse una solución al estrangulamiento externo, pues la sola sustitución de importaciones en el ámbito regional, sólo aparejaría una composición diversa de las compras del área en el exterior, pero no una reducción de las mismas, porque el propio crecimiento generado por la mayor interrelación crearía demandas adicionales de medios de pago.

A similares problemas de presiones inflatorias, monedas blandas, estrangulamientos exteriores y desórdenes monetarios, se agregan diversas circunstancias que identifican el área con caracteres comunes: el comercio es aún muy reducido y los transportes y comunicaciones son escasos y deficientes. La creación de una Zona de Libre Comercio tiende precisamente a expandir los intercambios, al perseguir estímulos especiales al comercio, creando en tal forma las condiciones previas para una ulterior mejora de los transportes y comunicaciones.

Lo expuesto señala marcadas diferencias entre las estructuras y tendencias económicas de estos países, de los de Europa Occidental. Los países de Europa Occidental realizan un intenso comercio recíproco, disponen de transportes y comunicaciones eficientes, tienen regímenes monetarios ordenados y monedas estables. El notable crecimiento de sus economías en el último decenio, ha sido correlativo con la mayor interrelación comercial. Los países Europeos han resutlto sus problemas de recuperación y desarrollo mediante fórmulas multilaterales de comercio y pagos. Cumplida satisfactoriamente esta etapa y con fines políticos definidos, entran ahora en el nuevo período de integración económica. Esto demuestra porque los países europeos se dirigen a la formación de un mercado común con fórmulas diversas, que no serían aplicables a los países de América Meridional.

Mercado Común y desarrollo económico.

La CEPAL sustenta la tésis de que el problema fundamental de América Latina reside en lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico que le permita estrechar progresivamente las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales. América Latina pareció adquirir en los años de post-guerra un nuevo impluso de crecimiento económico, pero fué efímero por ser extraordinarios los factores preponderrantes que influyeron en él. Al criterio de la CEPAL la tasa media acumulativa de crecimiento anual del producto por habitante, no responde plenamente a la exigencia social del desarrollo, ni concuerda con la experienca reciente de otros países que se industrializaron rápidamente.

Entre los obstáculos a su incremento, señala la CEPAL dos muy importantes y de índole exterior, íntimamente ligados entre sí: a) la relativa lentitud con que tienden a crecer las exportaciones de bienes y servicios y b) las limitaciones que este mismo hecho impone a la capacidad de obsorción de capitales extranjeros.

Mientras las exportaciones tienden a crecer menos que el producto, las importaciones tienden a hacerlo con mayor intensidad. Deduce de ello que américa latina deberá perseguir su política de sustitución de importaciones con toda intensidad para lograr una alta tasa de crecimiento.

Los obstáculos que según la CEPAL encontrará esta política sustitutiva de importaciones, la orientará hacia tipos de producción que requieren amplio mercado para alcansar una satisfactoria economicidad. "Los países de mayor población de américa latina han podido llegar a una dimensión económica adecuada en algunas industrias de consumo, aunque el mercado nacional sigue siendo demasiado estrecho en muchos casos para ser posible una racional especialisación que permita reducir los costos. Y a medida que se penetra en las industrias de bienes de capital, en las de automotores se vuelve más evidente la necesidad de expandir el mercado nacional. Sin embargo, si no se organisa el mercado común, cada país, forzado por la necesidad ineludible de sustituir importaciones, tendrá que entrar cada vez más en esas industrias y tendrá que hacerlo a costos sumamente altos. La industrialisación no es sino un medio eficiente para acrecentar la productividad media y por lo tanto el nivel de vida de la población. Y si las cuantiosas inversiones que requieren esas industrias arrojan un producto medio muy inferior al que tienen en los centros industriales, de amplio mercado, se habrá malogrado en gran parte las consecuencias beneficas de esta nueva etapa de industrialización".

De acuerdo con la CEPAL la Argentina, el Brasil, Chile y Méjico, con-

centran actualmente el 70% de la producción industrial de América Latina y reúnen el 65,1% de su población. Los demás países están aún en una etapa de incipiente industrialización. No sería conveniente que estos últimos repitan la experiencia de los primeros, tratando de producir dentro de sus fronteras todos los bienes industriales de consumo corriente que requieran, ni que aborden también tipos más complejos de producción en la que están avanzando los más desarrollados. La experiencia no podría repetirse si no en condiciones más desventajosas, debido a la menor población, al menor ingreso y en consecuencia a la menor demanda. Pretender cumplir este proceso de industrialización dentro de cada compartimento estanco les privará, de las oportunidades de especialización y costos bajos, que solamente podrán lograrse dentro de un mercado común. La realización gradual del mercado común hará posible ir compensando, la disminución del coheficiente de importaciones del resto del mundo, a raíz del crecimiento relativamente lento de las exportaciones de productos primarios con el incremento de coheficiente de importaciones recíprocas.

No es ésa, aclara la CEPAL, la única posibilidad de compensar el descenso del coheficiente con el resto del mundo. Hay otras dos posibilidades que dependen principalmente de la política comercial de los grandes centros industriales frente a América Latina: a) atenuar el proteccionismo a los productos primarios; y b) estimular el tráfico de productos industriales con esta región.

La atenuación del proteccionismo a los productos primarios ha sido motivo de recomendaciones por parte del GATT, como hemos visto en el tema anterior. Además en la medida en que los países latinoamericanos puedan acrecentar sus exportaciones de productos primarios, crecerán sus importaciones industriales. La experiencia demuestra que en América Latina las mayores exportaciones son seguidas poco tiempo después por mayores importaciones; pero estas importaciones no serán las mismas, puesto que el desarrollo económico hace necesario cambiar su composición de acuerdo con las transformaciones de la estructura interna de la economía.

"Esta consideración -sostiene la CEPAL- tiene importancia para la política comercial. La Tarifa aduanera entre los países latinoamericanos y el resto del mundo no podría cristalizarse en una determinada forma frente a las exigencias del desarrollo económico. A esta medida, que se avanza en la sustitución de importaciones, habrá que ir modificándola por la necesidad de dar protección a nuevas industrias sustitutivas y sin perjuicio de las reducciones de derechos que sea posible establecer en las industrias ya existentes".

Otra posibilidad de atenuar el descenso del coheficiente de importaciones, es la exportación de manufacturas. Señala la CEPAL que "parecería paradójico que estos países, que requieren aún protección aduanera, puedan competir industrialmente en el propio territorio de los grandes centros. Pero esto es lo que estpa ocurriendo precisamente con los países de europa occidental en el mercado de los EE.UU. Más aún, hay países asiáticos que están desenvolviendo ahora su exportación textil a los países europeos".

El desarrollo de este tipo de intercambio industrial depende de la aptitud de América Latina para exportar y de la disposición de los grades centros a facilitar sus importaciones mediante un tratamiento arancelarb adecuado.

"En cuanto a lo primero, el mercado común, al contribuir a la rebaja de los costos, podrá dar impulso decisivo a ciertas líneas de la exportación industrial. Hay que reconocer que ahora las facilidades creadas en el mercado interno por la política sustitutiva de importaciones no han dado lugar a iniciativas ponderables en materia de exportaciones industriales al resto del mundo. Más aún, al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas -cuando no prohibiciones- alá importación a enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno. La vuelta a la tarifa de aduana como elemento de protección, la rebaja de derechos entre los países latinoamericanos, en unos casos, y su eliminación en otros, tenderán a restablecer el espíritu de competencia con notórias ventajas para la política de industrialización. Dentro de este nuevo ambiente, eldesarrollo gradual de una corriente de exportaciones industriales al resto del mundo, podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana".

Naturàlmente, el éxito de esta política dependerá también de la receptividad de otros países, especialmente de los centros industriales avanzados. "En algunos de ellos se advierte ya cierta tendencia a emplear su mano de obra en industrias de alta calidad técnica y crecimiento relativamente rápido, en desmedro de otras que, en igualdad de condiciones competitivas, no podrían resistir la competencia de industrias similares de países relativamente nuevos en el campo industrial. Si los centros industriales más avanzados del mundo, logran mantener persistentemente una tasa satisfactoria de crecimiento económico, y su impulso técnico sigue llevándolos a formas cada vez más complejas y elaboradas de actividad industrial, que absorban mano de obra desalojada de otras actividades, podrían abrirse pers-

pectivas de exportaciones industriales latinoamericanas hasta ahora insospechadas. Se conciben así formas recíprocamente ventajosas de intercambio industrial muy diferente, por su significado, del intercambio tradicional de materias primas y productos elaborados".

De lo expuesto surge que el mercado común latinoamericano, lejos de reducir el comercio internacional, podría estimularlo. La CEPAL ha demostrado que la industrialización ha tendido históricamente a aumentar el intercambio entre los países que se industrializan, antes que restringirlo, salvo cuando se ha desenvuelto en compartimientos estancos, como en el caso latinoamericano. "Pero este estímulo del comercio internacional no sólo depende de las formas en que aquí se conciba el mercado común y de su influencia favorable en los costos de producción, sino también, como ya se dijo, de la receptividad de los centros industriales y de que la política comercial entre unos y otros aproveche eficazmente estas nuevas posibilidades de intercambio".

Será necesario, por lo tanto, el ajuste de la política comercial a las nuevas condiciones reales. "si la corriente comercial de América Latina hacia ellos continúa siendo de productos tradicionales y éstos siguensujetos a las mismas trabas que ahora existen, la cuantía de importaciones provenientes de esos grandes centros será la misma con o sin mercado común, y sólo habrá variado su composición. Pero si la readaptación de la política comercial mejora la tendencia de esas exportaciones industriales, el mercado común latinoamericano podría traducir concretamente su potencialidad para ampliar el intercambio".

Desarrollándose este tipo de exportaciones industriales, la política de sustitución de importaciones no necesitaría adquirir la amplitud que de otro modo debería tener. América Latina estaría pagando con ellas importaciones industriales de otra forma tendría que sustituir, a fin de lograr una alta tasa de desarrollo.

"Desde el punto de vista del potencial humano, la industria, tiene la función dinámica de absorber la mano de obra que en virtud del progreso técnico no se necesita ya en la agricultura y otras actividades primarias, en la artesanía y en ocupaciones de tipo precapitalista y muy baja productividad. Cuanto más intenso es allí el progreso técnico, tanto más fuerte tiene que ser el ritmo de crecimiento de la ocupación industrial, si las consecuencias de la tecnificación no han de malograrse en el desempleo o en el empleo ineficaz de la mano de obra que la producción primaria y aquellas otras actividades ya no requieren".

Para una tasa determinada de crecimiento de las exportaciones de pro

ductos primarios, la intensidad con que la industria tiene que cumplir este papel dinámico de absorber mano de obra no es arbitrario. Si el comercio se mantiene dentro de sus moldes tradicionales y no se realizan exportaciones industriales, deberá emplearse en industrias sustitutivas una proporción mayor de mano de obra que si se desarrolla ese otro tipo de exportaciones.

"esas proporciones tienen decisiva importancia en el ritmo de crecimiento de la masa de bienes industriales de que disponga un país para su consumo y capitalización. Una proporción muy alta de mano de obra empleada en actividades sustitutivas -o sea un bajo coeficiente de importaciones- significa que un país está estableciendo toda suerte de industrias sin atender a las ventajas de la especialización; de tal modo que la productividad de su mano de obra será menor que la que pudiera obtenerse con una organización racional de la industria con más amplios mercados. Por lo tanto, la misma ocupación industrial podrá traducirse en una masa mayor o menor de bienes producidos, según sea el gradode especialización industrial que se hubiese logrado".

Observa la CEPAL que una de las paradojas del crecimiento económico de América Latina, es que países que pretendían disminuir su vulnerabilidad mediante la industrialización, han vuelto a encontrarse en situación vulnerable, debido a que la política sustitutiva se ha desarrollado en compartimentos cerrados. "En los países más avanzados de América Latina la sustitución ha llegado a tales extremos que las importaciones se han reducido a aquellos productos que son esenciales para el mantenimiento de la actividad económica. De este modo, cuando en la fluctuación de las exportaciones se contrae la capacidad para importar, como ya no hay bienes de consumo corriente a los cuales aplicar restricciones, se vuelve forzoso hacer recaer éstas sobre los propios productos esenciales".

En tal forma el descenso del coeficiente de importaciones a proporciones muy bajas ha traído consigo una nueva forma de vulnerabilidad exterior. "En tiempos pretéritos, cuando las exportaciones, y por lo tanto las importaciones, representaban una fuerte proporción del ingreso, había siempre un amplio margen comprimible en tales importaciones para hacer frente a un movimiento adverso del intercambio exterior; pero la fluctuación de las exportaciones tenía en cambio sobre la demanda interna una influencia considerable que se ha atenuado en gran medida con el descenso del coeficiente. En otros términos, la economía era entonces vulnerable sobre todo por el lado de la demanda; ahora lo es principalmente por el otro extremo: el abastecimiento de importaciones esenciales que, al reducirse, compro me-

ten el nivel de ocupación".

Comparando esta situación con la de los países de Europa Occidental, cuyo coeficiente de importaciones es más alto, se nota un contraste muy significativo. "Allí también las importaciones han cambiado su composición pero, aparte del comercio con el resto del mundo, el intercambio entre los diferentes países que constituyen esa zona está compuesto de una extensa gama de bienes de consumo, además de materias primas esenciales y bienes de capital. No se han visto esos países forzados a la selección arbitraria en que han debido incurrir los de América Latina y si bien es cierto que en algunos la escasez de dólares ha obligado a severas restricciones, se ha procurado no afectar -al menos en la misma medida- el intercambio recíproco, y ello ha permitido mantener esa amplia gama de importaciones. De esta manera el país que sufre una crisis persistente de pagos, tiene una libertad de maniobra que han perdido o tienden a perder los países más avanzados de América Latina.

"El establecimiento del mercado común permitirá ir corrigiendo paulatinamente esta deformación del intercambio. Mediante una progresiva especialización permitirá abastecerse recíprocamente de una parte creciente de aquéllos bienes de que se han visto privadas las importaciones, y esto dará margen para volver a diversificar las compras exteriores. No se trata de volver hacia atrás en esta materia, pero el progreso técnico y la transformación de los hábitos y gustos, va incorporando contánuamente nuevos bienes de consumo o nuevos tipos ó modalidades en los bienes existentes, y a medidas que el comercio recíproco vaya desenvolviéndose entre los países latinoamericanos, podrá irse haciendo lugar a estas nuevas importaciones, más aún, el desarrollo de las exportaciones industriales al resto del mundo podrá dar creciente impulso a este saludable proceso de rediversificación de las importaciones. A todo ello podrá agregarse el desarrollo del intercambio recíproco de bienes industriales de consumo dentro del mercado común. Es cierto que en estas páginas se ha puesto el acento sobre aquéllos bienes en que tendría que proseguir la sustitución de importaciones en los países más avanzados: las materias primas e intermedias, los bienes de capital, los automotores y otros bienes duraderos; pero ello no excluye la posibilidad de iniciar la posibilidad de un esfuerzo de especialización en ciertas industrias de consumo ya existente, sobre todo en aquellos casos en que el crecimiento de la demanda facilita esta evolución. Más aún, el desarrollo de las industrias de consumo será con frecuencia el medio con que los países de incipiente desarrollo concurran con sus exportaciones industriales al mercado común".

En tal forma en la composición de las importaciones se introducirá gradualmente el elemento de flexibilidad."Cuando ello se logre, se habrá atenuado considerablemente la vulnerabilidad exterior, porque se habrá restablecido un prudente margen de compresión de importaciones".

Zona de Libre Comercio

Por libre comercio debe entenderse la circulación sin trabas de las mercaderías que forman el intercambio, las que deben salir y entrar libremente, sin gravámenes ni restricciones del territorio de un país a otro. La fórmula acordada por la ALALC., prevé precisamente que en un proceso de doce años se liberalisará, eliminando gradualmente los gravámenes y otras restricciones a la importación, lo esencial del intercambio del área.

En el curso de las conversaciones que tuvieron lugar en Santiago de Chile, en agosto de 1958, se prestó considerable atención a definir la naturaleza y alcance jurídico y económico del proyecto de Acuerdo de Zona de Libre Comercio, sometido por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL a la consideración de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

La falta de antecedentes internacionales sobre la materia, obligó a considerar en detalle la forma jurídica y fórmula de política comercial a adoptar, a fin de ajustar el texto y contenido del Acuerdo a los intereses de las Partes, políticas comerciales, objetivos comunes y problemas emergentes de sus respectivas situaciones convencionales con el GATT, Brasil, Chile y Uruguay) o por su vinculación por cláusulas incondicionales de más favor con las principales Partes Contratantes del GATT (Argentina ).

Fundamentalmente se analisaron tres fórmulas alternativas que se comentan a continuación:

1°) Permanencia de las preferencias bilaterales

Los acuerdos bilaterales en vigor entre los países de la Zona preveen concesiones recíprocas especiales. Además los Gobiernos otorgaron por actos unilaterales determinadas franquicias a la otra parte contratante, extendiéndolas, también por actos unilaterales, a otros países limítrofes.Esta situación se hizo insostenible en virtud de determinadas reformas aduaneras y cambiarias que requirieron la adaptación de los instrumentos convencionales, a las respectivas legislaciones internas y a los compromisos internacionales que prohiben, en virtud de la cláusula de más favor, la subsistencia de preferencias a limítrofes sin extensión a terceros países.

La permanencia de este régimen hubiera exigido que los tres países miembros del GATT solicitasen del mismo una dispensa ("waiver") o una reforma "ad hoc" de sus estatutos. Pero en ambos casos, se requiere unanimidad de votos, muy difícil de obtener.

Se tuvo en cuenta por otra parte, que considerando los instrumentos de política comercial en vigencia en los países de la Zona por las referidas reformas aduaneras y cambiarias, se hacía imperioso la adaptación

de los convenios bilaterales con el propósito de ampliar su alcance y lograr a sí un efectivo aumento del comercio. A tal fin, la simple prolongación de las preferencias bilaterales no parecía el medio adecuado, sobre todo frente a la decisión política de política de procurar una mayor y más eficiente complementación económica.

Se acordó entonces con carácter transitorio, que mientras se formalizasen los nuevos instrumentos, se continuaría con la situación actual, sin perjuicio de la renegociación oportuna de las franquicias otorgadas unilateralmente.

2°) Zona de preferencias bilaterales con extensión multilateral.

La segunda fórmula alternativa que se analizó consistió en la formalización de convenios bilaterales, basados en principios multilaterales comunes, por medio de los cuales se convencionarían las preferencias bilaterales, asumiendo cada parte el compromiso de extenderlas multilateralmente a los demás miembros de la zona. Este sistema funcionaría mediante la elaboración por medio de negociaciones bilaterales o multilaterales, de listas individuales de productos respecto a los que cada Parte adquiriese el compromiso de conceder reducciones arancelarias, de gravámenes u otras restricciones, eliminar o atenuar las restricciones cuantitativas o de otro tipo, extendiendo esas franquicias a los demás miembros del grupo multilateral.

Se interpretó que tales listas individuales por países se encuadrarían en la figura jurídica de la zona de libre comercio, cumpliendo los requisitos formales del plazo máximo (10 años), el plan (objetivos expresamente convenidos), el Programa (medios adecuados para alcanzar profresivamente los objetivos), diversidad de productos que comprendan, por lo menos, la libre circulación de lo esencial del intercambio (80% al cabo del período previsto), y, finalmente, con el compromiso de no elevar, con motivo del establecimiento de la Zona de Libre Comercio, los derechos para terceros países. De tal forma podría obtenerse la aprobación del GATT, sin compensaciones a sus partes contratantes y sin votación calificada, puesto que se habrían cumplido los requisitos formales previstos (Parte III, Art. XXIV, inc.5), 7b) y concordantes).

Faltaba, sin embargo, un requisito esencial para configurar la zona de Libre Comercio: la libre circulación de productos en todos los países adherentes para lo esencial del intercambio.

La eliminación de derechos y otras restricciones implica la libre circulación de productos entre todos los países adherentes, lo que se habría dado por completo en el caso de que cada parte permitiese la impor-

tación libre de gravámenes y otras restricciones, para un cuerto número de productos convencionados que constituyesen, para cada parte en su comercio con el resto del área, lo esencial de su intercambio. Faltaría, que se eliminase la última restricción restante en tal hipótesis, es decir que los mismos productos participen de todas las listas individuales o nacionales, en cuyo caso se habría configurado, para esos productos que formasen lo esencial del intercambio del área, la Zona de Libre Comercio.

Se consideró además que el sistema de preferencias bilaterales con extensión multilateral, aunque reuniese las demás notas constitutivas de la Zona de Libre Comercio, presentaría los mismos inconvenientes que caracterizan los convenios bilaterales con preferencias limítrofes: se crearían preferencias dentro de la zona, manteniéndose situaciones de hecho que conspiran contra la mejor localización de actividades y el estímulo de amplios mercados que constituyen los objetivos económicos perseguidos cuando se busca propiciar la mayor complementación económica a fin de armonizar las producciones más eficientes, sin perder de vista determinadas situaciones de hecho, y los programas nacionales de industrialización.

Se interpretó que la presentación al GATT de un Acuerdo constituído por normas y listas individuales, significaría la segura objeción y la calificación del texto como "zona de preferencias". Durante las conversaciones que siguieron a la primera gestión de Brasil y Chile ante el GATT de octubre de 1958, anticipando el propósito de esos países, Uruguay y Argentina, de rever sus regímenes bilaterales, se advirtió el inconveniente práctico y político que provocará esa calificación, puesto que algunas Partes Contratantes del GATT han combatido las preferencias zonales como contrarias a la esencia misma del GATT y de la cláusula de más favor. Podría invocarse eventualmente el art. XXIV, inc. 10 del GATT, que permite a ese Organismo, mediante una decisión tomada por una mayoría de dos tercios, aprobar proporciones que no se ajusten completamente a lo previsto para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio, condición de que dichas proposiciones tengan como resultado el establecimiento de una Zona de Libre Comercio, pero se consideró que el trámite para lograr esos dos tercios sería difícil y dilatorio.

Por los inconvenientes señalados, que en lo referente a la política comercial no concordaban con los objetivos de complementación económica de los países de la zona y en lo formal dificultaban la aprobación del GATT, se desechó la figura jurídica de zona de preferencias bilaterales con extensión multilateral, encubierta bajo la calificación formal de Zona de Libre Comercio.

3°) Zona de Libre Comercio

En la búsqueda de la figura jurídica apropiada y fórmula comer-

cial de los países del grupo y salvar sú situación convencónal con el GATT y terceros países, se acordó la conveniencia de acudrar el proyecto de Acuerdo dentro de la figura de la Zona de Libre Comercio, con una fórmula comercial flexible que conduce a ese objetivo al cabo de doce años.

Se resolvió denominar el proyecto de Acuerdo como de "Zona de Libre Comercio", dejando de lado la alternativa prevista en el texto del GATT de "acuerdo provisional tendiente al establecimiento de una Zona de Libre Comercio" (art. XXIV, inc. 5b) y c)), porque la dinámica normativa de su texto ya conforma esa figura jurídica, sin perjuicio de que se perfeccione en doce años, en tanto que el acuerdo provisional requeriría, al cabo del plazo, otro instrumento que perfeccione la Zona de Libre Comercio.

Al igual que seis países europeos constituyeron mediáne el Tratado de Roma su Unión Aduanera, la Zona de Libre Comercio ya está configurada en el proyecto de Acuerdo, no obstante las metas intermedias y la forma prevista para alcanzarla. De esta forma, se evitan discusiones estériles entre los países del grupo y ante á GATT, en las que se ponga eventualmente en duda la adecuación de los medios establecidos al fh ulterior, porque no se prevería, de entrada, la transformación del acuerdo provisional en la Zona de Libre Comercio.

Se resolvió por ello encuadrar eltexto del proyecto de Acuerdo en las notas constitutivas de la figura jurídica de Zona de Libre Comercio, a saber:

a) Frente a terceros países, cada Parte mantiene sus propios regímenes aduaneros, sin perjuicio de procurar su armonización con las demás Partes.

b) No se forma un solo territorio aduanero, sino se agrupan países con autonomía, sin delegación de soberanía, sin perjuicio de otorgar al Comité creado para administrar el Acuerdo las facultades más amplias, compatibles con las legislaciones y políticas nacionales.

c) Se asume el compromiso formal de eliminar los derechos de aduana y otras restricciones para lo esencial del intercambio al cabo de doce años. Ese objetivo se alcanzará por etapas trienales, en cada una de las Partes negociarán la inclusión en una lista básica o común de productos consolidados , de aquéllos productos que serán liberados de gravámenes y otras restricciones á final del perfodoo antes, si así se convinniere. Esa lista básica o común configura la Zona de Libre Comercio y su ampliación progresiva, en etapas trienales, asegura razonablemente el cumplimiento de la meta prevista, de liberar el 80% del intercambio del área al cabo de los doce años.

Aún desde un punto de vista formal se encuadra la denominación de los capítulos respectivos, a los objetivos y medios según la terminología del GATT. El plan prevee el objetivo de establecer la Zona de Libre Comercio en doce años, mediante la eliminación progresiva de gravámenes y otras restricciones a la importación; y el Programa instituye los medios adecuados para alcanzar esos objetivos.

e) Se asumen a tal efecto los siguientes compromisos mínimos por etapas:

1°) el compromiso colectivo de incluir cada tres años un determinado número de productos que signifiquen ciertos porcientos prefijados del intercambio total del área, en la lista básica o común; y

2°) el compromiso de cada Parte Contratante de reducir anualmente por lo menos en un 8% acumulativo, la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países.

f) No se proyecta elevar, con motivo del establecimiento de la Zona de Libre Comercio, los gravámenes vigentes para terceros países, sin perjuicio de que cada Parte pueda reestructurar sustarifas aduaneras o elevar los derechos para determinados productos o en forma general por otras razones ajenas a la constitución de la zona de Libre Comercio, como pudieran ser las de carácter monetario, o desequilibrios estructurales profundos. El objetivo de la Zona de Libre Comercio, consiste en obtener una preferencia intrarregional, sin necesidad, dadas las elevadas barreras aduaneras existentes en los países del grupo, de aumentar los gravámenes o restricciones frente a terceros países tendientes a lograr preferencias aún mayores dentro de la Zona. Ello no estaría de acuerdo tampoco con otros objetivos de política comercial de los países del grupo, que consisten en promover el desarrollo dentro de las reglas de la competencia y eficiencia compatibles con sus sistemas económicos y la complementación económica de la Zona.

g) Para que la Zona de Libre Comercio no quede circunscripta a un reducido grupo de productos de gran significación individual en el intercambio se preveen normas para la inclusión progresiva mayor número de productos:

1) Productos de la lista básica o común, que constituyan la Zona de Libre Comercio: en principio, esa lista estará compuesta por productos tradicionales del comercio intrarregional. En este sector, la incorporación de nuevos productos libres de trabas, tropezará con mayores inconvenientes porque se trata, en general, de productos básicos y alimentos

2) Productos de las listas individuales o nacionales que constituyen la zona de preferencias: en este sector las Partes podrán agregar progresivamente nuevos productos. Ello será más sencillo porque pueden ser artículos de significación relativamente menor en el intercambio, manufactu-

ras que busquen nuevos mercados o, en general, todos aquellos productos que no pueden ser incluídos en la lista básica, ni necesitan la protección inherente al régimen general.
Por otra parte la propia dinámica del Acuerdo, con sus compromisos mínimos de naturaleza individual y colectiva, y las presiones de grupos de intereses, llevarán a la progresiva ampliación de las listas convencionales.

En especial el sector residual no cubierto por la lista básica, se irá extendiendo progresivamente para aprovechar las preferencias intrarregionales. Este sector residual es el más dinámico de las economías en proceso de industrialización de los países del área y atraerá tantos más capitales cuanto mayores sean los mercados para la colocación de sus manufacturas.

Anticipando posibles objeciones de las Partes Contratantes del GATT, es importante señalar las normas sobre diversificación de productos y la propia dinámica del Acuerdo, tendiente a ese objetivo. Aunque el texto del GATT no requiere formalmente que, aparte de "lo esencial del intercambio", los países integrantes de una zona de libre comercio deban incluir asimismo "lo esencial" en cuanto al número de productos convencionados, seguramente se hubiera planteado al respecto una objeción de tipo substancial en el sentido de que el Acuerdo sería un disfraz que encubriría una verdadera zona de preferencias, en virtud de que las normas de libre comercio sólo abarcarían, en la práctica, cierto número muy reducido de productos de gran significación individual en el intercambio, los que, por razones históricas y de hecho, pueden ser incluídos en tal régimen sin alterar la sustancia del intercambio, de modo que, con este pretexto, se pretendería formar una zona de preferencias para todo el resto.

h) <u>Cláusulas de escape</u>:

Todos los acuerdos multilaterales encaminados a la mayor complementación económica, preveen ciertas cláusula que permiten, por circunstancias especiales, que las Partes se eximan del cumplimiento de algunas de las normas generales.

En el proyecto de Acuerdo se han reglamentado estas cláusulas de escape de acuerdo con los principios generales de la Zona de Libre Comercio y las normas del GATT. En tal sentido, se prevee la imposición de medidas restrictivas para proteger actividades que transitoriamente no puedan adaptarse a las normas generales de eliminación de gravámenes y otras restricciones. Además las Partes disponen de un mecanismo reglamentado a través del Comité, para aplicar medidas de emergencia, invocando razones que así lo justifiquen.

Del exámen de las cláusulas de escape surge que se ha cuidado evitar que las mismas desfiguren el sistema, esas cláusulas han sido reglamentadas y se atribuyen al Comité ciertas facultades para impedir y prevenir abusos. Además, la propia dinámica del Acuerdo implusará a las Partes, dentro del espíritu de cooperación multilateral que lo inspira, intensificar la complementación económica, reduciendo el ámbito de las medidas especiales o de emergencia.

Características y ventajas de la fórmula adoptada

1) - Flexibilidad

La fórmula adoptada combina diversos criterios en un sólo mecanismo dinámico, encuadrado en los requisitos formales del GATT y en los objetivos generales de política comercial de lospaíses del grupo.

Una de sus principales características y ventajas es su gran flexibilidad tendiente a facilitar la puesta en marcha del sistema, su eficiente funcionamiento y la adhesión de nuevos países.

Esa flexibilidad surge de diversas normas, al margen de los principios generales del Acuerdo y de los compromisos mínimos para alcanzar las metas prefijadas.

2°) La fórmula evita el compromiso de confeccionar, listas de productos iniciales que signifiquen compromisos a doce años (lista básica o común) u obligaciones predeterminadas de reducir gravámenes al mismo plazo. En un primer enfoque, que se describió al relatarse la Zona de preferencias bilaterales con extensión multilateral se pensó que el Acuerdo podría funcionar mediante la formación de listas individuales por países, las que, desde un primer momento, deberían prever un conjunto de productos que cubrasen, en valor, el 80% dinámico del intercambio; las Partes podrían, es cierto, limitarse "a indicar los productos", pero en el curso del período previsto deberían reducir los gravámenes y otras restricciones, sin que al término esos productos debiesen necesariamente circular en todos los países participantes, que es la característica de la lista básica o común.

En esa hipótesis, el trámite del Acuerdo se habría complicado por la necesidad de negociar de inmediato y como parte integrante de sus normas, las listas de productos de cada país, en las que se deberían haber prefijado desde ya las políticas de cada Parte en cuanto a los productos incluídos. Ello habría acentuado las resistencias internas al Acuerdo y habría demorado la puesta en marcha del mismo por la complejidad de las negociaciones.

La fórmula convenida, en cambio, pospone esos problemas, La primera lista básica o común, sólo debe confeccionarse al cabo del 3er.año del Acuerdo además; desde ya se prevé que no habrá inconveniente enincluir suficiente cantidad de productos de significación en el intercambio para alcanzar esta

proporción, ni tampoco podrá ser un tropiezo cubrir la segunda etapa trienal del 50 por ciento, de manera que, para la lista básica o común, no aparecen problemas serios hasta cerca del noveno año, y para entonces se puede esperar razonablemente que la propia dinámica del Acuerdo habrá eliminado los inconvenientes que actualmente podrían aparecer como insuperables para la confección de la lista en proporciones del 75 y 80% del intercambio al décimo año y después de alcanzado el fin del período base.

Tampoco deberían plantearse problemas serios para convenir las listas individuales o nacionales iniciales, pues la reducción anual del 8% de gravámenes se calcula sobre el nivel vigente para terceros países. Con las preferencias actuales se supera ampliamente ese margen en los primeros años 2°) La base del cálculo -promedios trienales móviles, precedentes a cada año de negociación- introduce otro elemento de flexibilidad. Respecto de la lista básica, se ha convenido que las proporciones mínimas trienales se calculen con referencia a la media del trienio anterior del intercambio total de la zona, y no de la relación entre las proporciones respectivas y el comercio de cada país con los demás del grupo. Ello facilitará el ingreso de otros países latinoamericanos que podrían hallar dificultades en incorporarse por no estar inicialmente en condiciones de cumplir, si tuviesen que aportar individualmente productos a la proporción respectiva, los compromisos colectivos mínimos. Además, esa solución puede contribuir a compensar movimientos cojunturales, porque el crecimiento del comercio obliga a otorgar mayores concesiones y su contracción libera de ese compromiso.

Esas ventajas valen especialmente para nuevos países y miembros de menor significación en el intercambio, porque el comercio de sólo dos países (Brasil y Argentina), absorbe una parte sustancial del intercambio del área de manera que el exceso de estos países sobre sus compromisos cuantitativos mínimos facilita, a través de la base el comercio total, a otros países, la superación de eventuales problemas transitorios que les impedirían, con la base alternativa de cálculo, cumplir sus compromisos mínimos sin grandes sacrificios.

Para las listas individuales o nacionales, los promedios trienales precedentes deben ser necesariamente los de cada país en importaciones del área. Ello fluye de la naturaleza de las listas individuales. La base móvil del cálculo tiene el mismo efecto dinámico y compensador ya explicado que facilita a países de expansión comercial la agregación de nuevos productos y libera a otros, con contracciones circunstanciales, del compromiso de incluir mechos productos nuevos, aunque en uno y otro caso deban todos reducir el 8% anual de sus gravámenes.

3°) Otro factor de flexibilidad reside en el carácter acumulativo de los compromisos cuantitativos mínimos. Tanto para las proporciones colectivas (lista básica o común) como para las reducciones anuales de gravámenes (listas individuales o nacionales), pueden capitalizarse concesiones otorgadas por encima de los compromisos mínimos. Para los años iniciales esa ventaja de flexibilidad es obvia, porque permite acumular las preferencias ya concedidas en su comparación con los gravámenes relativamente elevados que rigen para terceros países.

4°) La excepción prevista al principio de irreversibilidad de las concesiones convencionadas puede contribuir a una mayor flexibilidad en las negociaciones anuales de las listas individuales. Si bien, por razones de principios generales, ha debido reglamentarse esta excepción, ello no obsta para que, con el consentimiento de las demás Partes, se puedan retirar o disminuir las concesiones otorgadas, ofreciendo otras en compensación para cubrir los compromisos mínimos.

II - Combinación de fórmulas y criterios

La Zona de Libre Comercio constituye la meta y figura jurídica del Acuerdo. Allá se perfecciona a los 10 años mediante la lista básica o común. Queda un sector residual, constituído por la proporción no convencionada de la lista básica, a saber: 100 por ciento durante los tres primeros años; 75% durante el cuarto, quinto y sexto año; 50% el séptimo, octavo y noveno año; 30% el décimo año, y 20% a partir de entonces. Estas proporciones son desde luego máximas, por contraposición a los compromisos mínimos.

Esa parte residual integra lo que más arriba se ha calificado de zona de preferencias dentro del área y deja amplia libertad a las Partes para negociar reducciones de gravámenes o no incluir determinados productos en las listas. Cuando se negocia la reducción de un producto residual, tampoco es necesario satisfacer las cuatro notas esenciales de los productos incluídos en la lista básica o común.

a) No es indispensable que todas y cada una de las partes contratantes se comprometan a permitir la importación, con concesiones de gravámenes, de los productos convencionados por una o más partes contratantes.

b) Tampoco se requiere que el plazo de doce años, prefijado para el establecimiento de la Zona de Libre Comercio (lista básica o común), acabe en la misma fecha, o sea a los doce años de entrado en vigor el Acuerdo. Puede convenirse que el plazo comience a partir de la fecha del Protocolo respectivo, con el que se convenciona el producto, de modo que vencería con posterioridad al plazo general de doce años para los productos convencionados después de la lista inicial. Asimismo, pueden convenirse plazos ligeramente superiores a los doce años, cuando el comité los apruebe.

c) No es requisito esencial que al término del plazo convenido, los productos en cuestión queden totalmente libres de gravámenes, como debe ocurrir con los artículos incluídos en la lista básica; puede por el contrario mantenerse un gravámen de bajo nivel o alguna restricción.

d) Se admiten excepciones al principio de irreversibilidad en determinadas condiciones. Para la lista básica o común, los productos incluídos se consideran consolidados, de modo que su incorporación a la lista es irreversible.

Estos productos no integran la Zona de Libre Comercio propiamente dicha; no obstante, gozan de la preferencia general del área frente a terceros, de manera que participan del estímulo que ello implica.

Puede tratarse, por su naturaleza, de determinados bienes de equipo o automotores o de bienes manufacturados de consumo corriente, clasificados por la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo de la CEPAL en Méjico (febrero de 1959) en función de la posibilidad de sustitución de importaciones y del ritmo de crecimiento previsible de la demanda y para los cuales regirán criterios distintos de liberalización que los vigentes para los productos del intercambio tradicional.

Este sector residual puede adquirir singular importancia dinámica en la Zona. Si bien de poca gravitación inicial en el intercambio, los productos convencionados de este tipo, especialmente las manufacturas, pueden aprovechar, mediante preferencias inteligentemente negociadas, de mercados considerablemente más amplios. En tal forma cada país y la zona en conjunto pueden atraer capitales para nuevas industrias en la localización más ventajosa y producir manufacturas o materias primas que actualmente se importan, porque la dimensión de los mercados nacionales no justifica la fabricación local.

Así puede aprovecharse un elemento dinámico existente en todos los países de la Zona: las preferencias de invertir en industrias que se manifiesta en todos estos países. Es probable que, comparativamente, las inversiones eran más cuantiosas en industrias pertenecientes a este sector residual que en las actividades cuyos productos se convenciona en la lista básica, de modo que la posibilidad de obtener preferencias intrarregionales constituye un poderoso estímulo para esas inversiones y contribuirá, por vía indirecta, a la expansión del comercio con países de mayor desarrollo industrial, por el caracter de pionero del comercio que suelen tener las inversiones industriales.

## Naturaleza de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio es una institución jurídico-comercial, de carácter multilateral, mediante la cual las Partes Contratantes acuerdan regular sus intercambios, concediéndose recíprocamente exenciones progresivas de gravámenes y eliminaciones graduales de otras restricciones que obstaculizan los intercambios, extendiendo esas liberalizaciones a las otras Partes Contratantes y manteniendo frente a terceros países sus propios regímenes de comercio exterior, en forma tal que al cabo del período previsto para su perfeccionamiento, lo esencial del intercambio de las Partes Contratantes entre sí, quede totalmente liberado de gravámenes y otras restricciones.

La propia naturaleza de la Asociación configura su carácter jurídico: es un acuerdo multilateral con obligaciones y derechos equivalentes y recíprocos, comprometiéndose las Partes a ajustar sus relaciones comerciales a las normas del Acuerdo. Estos compromisos se contraen libremente entre Partes soberanas con vistas a objetivos comunes. Por tal motivo prima en las normas del Acuerdo un criterio de la reciprocidad de ventajas y sacrificios.

El carácter económico de la Asociación hace también su naturaleza: el Acuerdo prevé métodos y normas para reorientar las corrientes comerciales con fines eminentemente económicos: expandir el comercio sobre bases competitivas y estimular el desarrollo económico a través de la propagación del progreso técnico, la mejor lisalización de las actividades, el estímulo para nuevas producciones y el incremento general de la productividad, con vistas a elevar el nivel de vida de las poblaciones.

## Alcances de la Asociación latinoamericana de Libre Comercio

La naturaleza del Acuerdo delimita sus alcances. Al regular el comercio entre las Partes Contratantes y tender al desarrollo de sus economías el Acuerdo constituye un conjunto de normas de política comercial tendientes a facilitar el intercambio e impulsar el crecimiento económico de las economías nacionales.

El Acuerdo no limitará el comercio mundial; por el contrario, pretende facilitar su expansión, si bien alterando eventualmente la composición de los intercambios entre los países de la Zona y el mundo, en la medida que la sustitución de importaciones provenientes de fuera del área estimule, por producciones de la Zona, el crecimiento económico de los países de ésta, libere medios de pagos para la adquisición de los bienes que la Zona no produce suficientemente o en condiciones competitivas; y promueva, en consecuencia, corrientes comerciales de persistente expansión entre los países

del área, y entre éstos y el mundo.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, como institución de comercio internacional, se diferencia de las preferencias bilaterales entre pares de países, o de un país a otro con extensión multilateral a varios más, y de la zona de preferencias que institucionaliza los favores otorgados por un país a otro, porque permite la libre circulación de bienes entre las Partes Contratantes para lo esencial del intercambio. Este hecho no se da en los supuestos mencionados, que sólo preven libre importación de varios países a uno, sin que los mismos bienes puedan circular libremente entre todos los países participantes.

En este sentido el Acuerdo tiene alcances comerciales más amplios que la zona de preferencias y contribuye a la mejor localización de actividades productivas, tendiendo a la distribución más eficiente de la producción y al incremento de la productividad de las economías de cada Parte Contratante. Los puntos de coincidencia entre la zona de preferencias y la Zona de Libre Comercio, consisten en que ambos son acuerdos multilaterales y en los dos rige la regla del trato de nación más favorecida, por imperio de la cual se extienden los favores concedidos por un país a otro, a los demás del área. Además en las dos instituciones cada país mantiene la individualidad de su territorio aduanero y su tratamiento comercial diferenciado respecto de los países no integrantes del área.

La nota distintiva, en cambio, entre el área de preferencias y la Zona de Libre Comercio, determinada por la libre circulación de lo esencial del intercambio entre los países de la Zona, constituye la característica de similitud entre la zona de libre comercio y la Unión Aduanera. En ambos la libre circulación de lo esencial del intercambio es característica fundamental, pero mientras la Zona de Libre Comercio mantiene la soberanía aduanera de sus Partes Contratantes, la Unión Aduanera forma un sólo territorio aduanero al igualar el tratamiento aplicable frente a terceros países.

Ni la zona de Libre Comercio ni la Unión Aduanera son instituciones suficientes para crear el mercado común entre los países que la integran. Tanto la Zona de Libre Comercio como la Unión Aduanera regulan solamente el intercambio entre dos o más países, sin que se eliminen totalmente las fronteras económicas como que ocurre en el mercado común. En tal sentido, el mercado común equivale económicamente al territorio de un solo país que ha abolido sus fronteras económicas internas.

Cabe señalar que ambas instituciones pued en considerarse pasos previ

del mercado común. En una zona de libre comercio se regula solamente el intercambio entre sus partes contratantes, pero una de ellas mantiene su propia política económica interna y política comercial frente a terceros países; para el eficiente funcionamiento de la zona conviene, no obstante, que los instrumentos de política económica y comercial de cada país participante, se adecúen gradualmente a los objetivos comunes. En tal sentido, no podría funcionar con eficacia una zona de libre comercio cuyas partes contratantes practiquen políticas económicas y comerciales sustancialmente divergentes. Dentro de la diversidad de políticas admisible en cada país participante, para la constitución de la Zona de Libre Comercio se requieren ciertos requisitos elementales y ajustes mínimos entre los instrumentos económicos y comerciales, para la constitución progresiva de la Zona y la consecución ulterior de los objetivos comunes. En la Unión Aduanera esta progresiva adecuación, es considerablemente más acentuada. A la uniformación de los instrumentos comerciales con el resto del mundo, que define la Unión Aduanera en lo estrictamente tarifario y en lo referente a los demás instrumentos de política comercial, sigue la armonización de las respectivas políticas económicas internas. El grado de divergencia debe reducirse mucho más que en el caso de la zona de libre comercio, por la conocida interrelación funcional entre los instrumentos de política económica y sus efectos sobre el desarrollo económico nacional y regional.

El diverso grado de adaptación de políticas económicas y comerciales entre la zona de libre comercio y la Unión Aduanera, hace comprensible el concepto político diferente en uno y otro caso. La zona de libre comercio no implica sino objetivos políticos comunes muy generales mientras que la Unión Aduanera requiere una coincidencia de fines políticos más pronunciada. Por ello, la zona de libre comercio no supone organismos comunes que presenten una delegación de soberanía, le basta con una entidad de ejecución y administración de los objetivos comerciales y económicos comunes.

La unión aduanera no tendría sentido económico si no estuviera acompañada por objetivos políticos coincidentes.

Esa comunidad de objetivos económicos y políticos es la que confiere coherencia propia a la unión aduanera, y señala claramente su carácter de etapa inmediatamente anterior al mercado común.

Ambas instituciones pueden limitarse a la simple regulación del intercambio entre sus contratantes, sin abolir las fronteras económicas entre ellos. En cambio, si tienden a la eliminación gradual de todas las trabas a la libre circulación de los bienes entre sus economías y no solamente de aquéllos que se intercambien, ambos institutos llevan al mercado común,

cuya característica es precisamente la completa eliminación de fronteras económicas. En tal caso, el intercambio no sólo se regularía por la libertad propia de la circulación sin trabas de los productos desgravados, sino también por las condiciones competitivas imperantes para la circulación de la totalidad de los bienes producidos en cada economía. Esa situación regularía también el nivel de precios. En el Acuerdo de Zona de Libre Comercio que se comenta, no se prevé ese alcance. Sus normas se limitan expresamente a la regulación del intercambio entre los países participantes, en la medida en que cada parte contratante facilite el comercio por otorgamiento de concesiones, o lo limite mediante la exclusión de determinados productos de las negociaciones. No hay entonces eliminación de fronteras económicas La fórmula de política comercial que se entendió conveniente para establecer la zona de libre comercio en américa meridional, no contempla la redución gradual y uniforme de todos los gravámenes y la eliminación de todas las restricciones entre las partes contratantes. Se pretende solamente ordenar el comercio tradicional y agregarle para su expansión nuevos productos que se incorporen a los estímulos mediante negociaciones sucesivas. Los compromisos mínimos que asumen las partes contratantes para establecer la zona de libre comercio en el curso de un período convenido no tienen ese alcance. La "lista básica o común", que tiende a la eliminación gradual de gravámenes y otras restricciones para lo esencial de intercambio, contiene porcientos mínimos trienales referidos al valor de los productos que se incluyen en la misma, con relación al intercambio global del área. Ello no afecta al nivel de gravámenes que en cada país frente a los del área y frente a terceros, aunque implique el compromiso de desgravar totalmente los productos enunciados en la lista al cabo del período convenido. Tampoco ocurre tal cosa con el compromiso mínimo de reducir en un 8% anual el nivel de gravámenes vigentes para terceros países a favor de las demás Partes Contratantes. Ese 8% no es más que la "cuantificación" del compromiso para procurar la liberalización de lo esencial del intercambio. Las franquicias pueden alcanzar a muchos o pocos productos, a rebajas considerables o reducidas, a productos que forman parte del intercambio tradicional o a nuevos productos.

Lo expuesto diferencia a la fórmula proyectada para la zona de libre comercio de América Meridional, de otras fórmulas. En Europa se han acordado rebajas uniformes que llevarán al mercado común, de acuerdo a lo convenido por los seis países integrantes de la Unión Aduanera establecida por el tratado de Roma de 1957, entre los cuales se reducirán, las tarifas aduaneras por etapas periódicas y de manera uniforme, de forma tal que al cabo

del período convenido se habrán eliminado las fronteras económicas entre los países que integran la Unión Aduanera. Simultáneamente se habrán logrado los requisitos esenciales para el funcionamiento de un mercado común. Por ello, la Unión Aduanera de los seis países europeos constituye el instituto jurídico del mercado común de la Comunidad Económica Eruopea; se ha creado esta agrupación de países con objetivos políticos definidos y se han constituído los tres poderes de "un nuevo Estado": El Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los órganos que gobiernan y administran el Tratado de Roma. Cuando la unión aduanera se haya perfeccionado mediante la eliminación de tarifas entre los seis países europeos y se hayan adecuado los demás instrumentos de política económica y comercial entre ellos, a la vez que funcionen los organismos políticos, judiciales y financieros (Banco Eropeo de Inversiones y Acuerdo Monetario Europeo), el mercado común europeo habrá entrado en plena vigencia. Restaría solamente completarlo mediante los acuerdos políticos del caso, según la estructura política que en ese momento deseen darse las Partes Contratantes.

La Zona de Libre Comercio de América Meridional, así como la Zona de Libre Comercio de Centroamérica y la que eventualmente se constituya en la Gran Colombia, no conducen necesariamente al mercado común, pues a pesar de no contradecir ese propósito, tienen otros objetivos y alcances. Sus fines eminentemente comerciales y de desarrollo económico permitirán lograr etapas sucesivas que vayan creando las condiciones necesarias para constituir, en su momento, el mercado común Latinoamericano, El permanente ejercicio multilateral de negociaciones simultáneas con varios países, la colaboración necesariamente más estrecha entre países con problemas comerciales y económicos comunes o similares, la especialización creciente como consecuencia de las negociaciones de rebajas de gravámenes y el intercambio comercial en ampliación como resultado de las propias negociaciones, generarán las condiciones económicas y de preparación psicológica que pueden conducir a la formación del mercado común latinoamericano.

Debemos tener presente al respecto, el documento preparado sobre el mercado común latonoamericano por el grupo de trabajo de la CEPAL en México (febrero de 1959), el que señala las pautas para lograr gradual y progresivamente el mercado común en América Latina. El criterio previsto es, en cierta manera, similar al convenido por los seis países europeos en el Tratado de Roma: rebajas uniformes y graduales de gravámenes. El documento de México introduce una variante de significación para el mejor logro de los objetivos deseados, al clasificar los países y los bienes en varias categorías. En especial, la clasificación de los bienes en tres grupos, para los cuales regirían diferentes tratamientos y rebajas graduales, abre posibilidades para

procesos flexibles de aproximación al mercado comun. Asimismo, la aplicación de la media ponderada de determinados niveles de gravámenes dentro de cada rubro de productos, permite una gran elasticidad para graduar las rebajas de manera diferenciada por producto dentro de cada categoría. No obstante ello y pese a los distintos períodos de desgravación por rubro de productos, la fórmula conduce al objetivo del mercado común latinoamericano, en cuanto impulsa a la desgravación total, aún con ciertas excepciones. Esta nota diferencia el documento de México de la Zona de Libre Comercio de América Meridional, en cuanto ésta no pretende la desgravación total, sino negociar la reducción de gravámenes, producto pro producto. Aunque en la práctica ambas fórmulas podrían semejarse bastante en y durante la aplicación, sus objetivos y alcances son otros: una lleva al mercado común sin etapas intermedias que no están previstas anticipadamente; la otra conduce sólo a la multilateralización del comercio y al mayor desarrollo económico. Pa ra arribar al mercado común se requerirán nuevas etapas, aún no previstas.

Los países de américa meridional, todavía encasillados, en los compartimientos estancos de economías controladas por los cambios y las regulaciones directas y orientadas durante más de un decenio al desarrollo económico eminentemente nacional, no parecen estar preparados para adoptar una fórmula de rebajas uniformes y la apertura de la fronteras económicas a la integración económica regional, inherentes a esa fórmula. Para llegar a esa etapa, que ofrece indudablemente considerables ventajas de especialización, localización y dimensión de mercados, se cree más conveniente crear primeramente las condiciones previas en forma gradual, progresiva y selectiva por grupos de países con intercambios tradicionales, problemas similares de crecimiento industrial y estrangulamientos de balance de pagos por el cercenamiento de mercados de exportación en virtud de la política proteccionista o de subsidios de los países habitualmente compradores, así como producciones competitivas en las exportaciones. Lo gradual, selectivo y progresivo opera asimismo en los métidos, como también en el número de productos y su importancia relativa para las respectivas economías.

El proceso de transición en la utilización de los instrumentos de política económica y comercial que se viene operando en los países de américa meridional desde varios años a esta parte, actúa concomitantemente con ese proc so gradual de creación de las condiciones básicas para el desarrollo de una zona de libre comercio regional en la actualidad y de un mercado común latinoamericano más tarde. Mientras se ajustan esos instru

mentos a las condiciones competitivas y de ampliación progresiva de mercados, puede iniciarse ese proceso con la zona de libre comercio, para la cual ya parecen existir ciertos requisitos fundamentales con las reformas a rancelarias, cambiarias y monetarias que se han hecho en los países de América Meridional. Esas reformas han creado precisamente la necesidad jurídica y comercial, así como la urgencia de remodelar los convenios comercialales y de pagos vigentes entre los países de América Meridional que preparan la zona de Libre Comercio.

En cambio parecería prematuro en las actuales condiciones avanzar más allá de la fórmula excepcionalmente flexible que permitirá establecer la zona de libre comercio gradual, progresiva y selectivamente entre sus partes contratantes. Las resistencias y prevenciones que suscitarían otras fórmulas que prescribieran reducciones uniformes de gravámenes, a un por rubros de productos, con excepciones y distintos períodos de desgravación, podrían impedir el logro de esos objetivos más amplios de tender al mercado común latinoamericano, sin que se consigan las ventajas inherentes a la zona de libre comercio, como paso previo al mercado común.

4 - Objetivos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

El Acuerdo persigue diversos objetivos concurrentes.

1° - Es un instrumento jurídicamente adecuado para obtener ventajas y estímulos al comercio de las partes contratantes entre sí. Mediante estos estímulos se logrará acelerar el proceso de sustitución de importaciones en el ámbito regional, necesario para el crecimiento económico, especialmente industrial, de los países de América Meridional.

2° - La puesta en marcha de la zona de libre comercio, requirió previamente la firma del Acuerdo y su posterior ratificación legislativa, mediante las cuales los Gobiernos toman una decisión política que permite a los Poderes Ejecutivos practicar su política comercial con los países de la zona dentro de la autorización legislativa inherente a la ratificación del Acuerdo. La Administración del mismo se podrá operar en adelante con actos del Poder Ejecutivo que pongan en vigor los resultados de las negociaciones anuales en cada país. Este objetivo no se logra con los tratados de comercio tradicionales, que prevén rebajas y consolidaciones aduaneras y requieren, en cada caso, la ratificación legislativa, que suele ser de trámite complejo y a veces penoso.

3° - Prevé el Acuerdo la creación de un Comité que administre y ejecute sus normas y signifique una sede permanente para las negociaciones. La Zona de Libre Comercio no funciona automáticamente, sino que requiere

una administración permanente por actos gubernamentales que satisfagan los compromisos anuales y trienales mínimos. Además, el Comité puede ejercer cierta representación de los intereses comunes, y ello aumentará sensiblemente la capacidad de negociación de los países integrantes del Acuerdo.

4° - Ordena el Acuerdo el intercambio tradicional mediante su multilateralización con vistas a su expansión y especialización, de manera que a la consolidación de mercados compradores se pueden agregar nuevos mercados dentro de la zona.

5° - Con la sucesiva inclusión de nuevos productos en las listas de rebajas anuales, el Acuerdo tiende a la expansión comercial y a la extensión de los mercados, en especial para producciones manufactureras constreñidas actualmente a no instalarse o no poder mejorar ni reducir sus costos por la insuficiente dimensión de los mercados nacionales. La dimensión regional impulsará el crecimiento de cada economía a través de la sustitución de importaciones en ámbito igualmente regional.

5 - <u>Consecuencias posibles del Acuerdo</u>.

La fórmula de la zona de libre comercio, opera en forma diferente según la estructura de cada país y, especialmente, según sus respectivos regímenes de comercio exterior y de niveles de gravámenes.

En general, la fórmula permitirá la expansión comercial y el desarrollo económico; ambas consecuencias significan, por mejor uso de los recursos, un incremento general de la productividad en todas las economías del área.

Cabe reconocer que la zona constituye una limitación a la división internacional del trabajo en cuanto genera, por estímulos especiales, corrientes comerciales que en la alternativa del tratamiento indiscriminado operarían de modo distinto. Pero asimismo esa división internacional del trabajo está de hecho y de derecho restringida por la acción y política de los países tradicionalmente compradores de las exportaciones de la zona y vendedores de los productos que la misma adquiere. En este sentido, el área nace por reacción y no por generación propia.

La limitación señalada suele traer consigo un cierto aumento en los precios de los productos protegidos, consecuencia que ocurre tanto en el ámbito nacional como en el zonal. No obstante ese alza relativa es menor en el caso de dimensiones mayores de mercados y una especialización más avanzada.

La mejora de productividad se propaga por todos los sectores de la economía. Beneficia tanto a la industria cuyos productos se colocan con ventaja zonal, como a las actividades sucedáneas o alternativas. También participan de esa mejora de productividad las exportaciones que se benefi-

cian por el efecto bajista de los precios internos. La medida del encarecimiento que resulte de la zona, estará determinada por la magnitud de los estímulos. Con altos gravámenes para terceros países y reducciones considerables para la zona, se producirán alzas sensibles, porque se diluye el efecto competitivo extrazonal.

A la inversa, cuanto menor sea el estímulo para la zona, tanto menor será el alza inducida de los bienes importados del área.

La consecuencia de los estímulos inherentes al comercio zonal trae consigo distintos efectos para países con elevados gravámenes generales que para aquéllos que mantengan gravámenes reducidos. Los países conaltos gravámenes pueden otorgar estímulos mayores, pero correrán los riesgos de alzas consecuentes. Para asegurar la estabilidad del nivel de precios internos, está en mejores condiciones el país con gravámenes generales modestos, aunque no pueda otorgar estímulos tan significativos.

Difieren también las consecuencias de la fórmula zonal según la ponderación que corresponda en las importaciones del área a productos desgravados o con pocos gravámenes. Los que importen casi sólo alimentos y algunas materias primas, generalmente desgravados, obtendrán medias ponderadas muy reducidas y tendrán que otorgar pocas concesiones para las que no tendrán mayores inconvenientes en aplicarlas a sustituciones extrazonales.

A medida que se perfeccione la zona, la política comercial de las partes contratantes deberá tender progresivamente a desgravar dentro y fuera del área los productos tradicionales de exportación, que no suelen requerir estímulos, supuesto que los compradores apliquen prácticas comerciales leales. Ello conducirá no solamente al abastecimiento a precios internacionalmente competitivos de alimentos y materias primas, lo cual es de por sí un estímulo para el crecimiento económico de los países importadores por la nivelación en el costo de la vida y los precios relativamente favorables de insumos industriales que eso implica, sino adicionalmente a la aceleración de la sustitución de importaciones en dimensión regional y a su industrialización consecuente.

Por cada rubro agregado que se comercie sin estímulos a la Zona y sin gravámenes frente a terceros países, las partes contratantes deberán negociar nuevas desgravaciones que, por efecto de la fórmula zonal y sus compromisos mínimos, serán aplicables a manufacturas y otros bienes de mayor grado de elasticidad de oferta y demanda que los alimentos y las materias primas. Se desprende de este razonamiento la conclusión general de que la tendencia al perfeccionamiento de la zona y a la expansión comercial con desarrollo, dependerá en buen grado del tratamiento y los estímulos que se

otorguen a las exportaciones tradicionales y aquéllas que puedan competir abiertamente con importaciones extrazonales. Cuanto antes se llegue a la desgravación y eliminación de estímulos para estos bienes, tanto más se acelerará el proceso sustitutivo de importaciones con la mayor dimensión de mercados y degresión de costos que ello implica. Sólo así los países de la zona podrán combinar eficazmente una política de precios estables por efectos competitivos zonales y extrazonales, con otra política de vigoroso desarrollo económico por sustitución de importaciones e incremento progresivo de productividad general.

Conferencia realizada en Montevideo del 4 al 18 de febrero 1960

La conferencia de la Zona de Libre Comercio que se celebró en Montevideo del 4 al 18 de febrero de 1960 concluyó con la firma de un tratado entre siete países latinoamericanos.

Participaron en la asamblea, delegados de Argentina, Brasil, Bolicia, Chile, Uruguay, Paraguay, Perú y México y como observadores asistieron representantes de Colombia, Ecuador, Guatemala y Venezuela, ad más de enviados de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina). CIES (Consejo Interamericano Económico y Social), FAO (Organización para el Fomento Agrícola y de Alimentación), FMI (Fondo Monetario Internacional) y OEA (Organización de los Estados Americanos).

Las discusiones, culminaron en un entendimiento entre todos los países directamente interesados, excepto Bolicia, Se tomó como base de discusión del tratado, el texto aprobado por la conferencia en sus reuniones de setiembre de 1959 en Montevideo.

Varias enmiendas, algunas de fondo y otras de forma, fueron presentadas por varios países: Argentina, Bolivia, Brasil y Perú.

Enmiendas Argentinas: Las enmiendas básicas argentinas fueron en torno del artículo 25 del Proyecto Original de Montevideo, sobre la producción agropecuaria, referente al cual, la delagación de nuestro país hizo sus reservas en las sesiones del mes de setiembre de 1959.

En el nuevo texto se solicitaba la aplicación al comercio de productos agropecuarios, en forma no discriminatoria, de medidas adecuadas tendientes a limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna; pero tales limitaciones se pondrían en práctica junto con el otorgamiento de nuevas concesiones para restablecer la reciprocidad existente con anterioridad.

La otra enmienda argentina se refiere a una cláusula transitoria que sugiere la creación de un Comité Provisorio hasta tanto se constituya el Comité Permanente. Este tendría las mismas facultades que aquél para administrar y aplicar las disposiciones del Tratado.

Enmiendas Bolivianas: Las enmiendas bolivianas se relacionaban con las medidas en favor de países de menor desarrollo económico relativo. Solicitaban facilidades para cumplir el programa de liberación del intercambio, como ser: plazos más favorables, imposición de restricciones para complementar la producción en el área, retirar concesiones otorgadas en la lista básica, que son definitivas e irrevocables, de un artículo o varios. cuando se originaran desequilibrios de pagos.

Enmiendas Brasileñas: Las enmiendas brasileñas se referían especialmente a la reciprocidad de concesiones, a la complementación progresiva de las economías de los países de la zona, a la cláusula de nación más favorecida al tratamiento en materia de tributos internos, a la cláusula de salvaguardia, a las disposiciones especiales sobre agricultura, a la administración del Tratado y a la duración del mismo.

Enmienda Peruana: Las enmiendas propuestas por el Perú fueron substanciales. Sugerían del principio de reciprocidad su eliminación, y clasificaban los productos en tres categorías: 1) Bienes primarios 2) Bienes de capital intermedio y de consumo duradero 3) Productos manufacturados (Bienes de consumo Las desgravaciones que proponían variaban según la categoría y no cubrían porcentajes mínimos previstos para cada período, según el proyecto de Montevideo del mes de setiembre de 1959, si bien contemplaban alcanzar el 75% (desgravámen originario previsto) al final del noveno año para la denominada lista común.

El Tratado lleva el nombre de Tratado de Montevideo y se compone de un preámbulo, 65 artículos divididos en 12 capítulos, 5 anexos y dos resoluciones. Ha sido firmado el 18 de febrero de 1960 por siete países: Argentina , Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, En él se establece una zona de libre comercio y se instituye la "Asociación Latinoamericana de Libre Comercio".

Esta zona de libre comercio se perfeccionaría en un plazo de doce años desde la fecha de su entrada en vigor (artículo 2°).

Durante dicho período, las partes contratantes eliminarán gradualmente de su comercio recíproco, las restricciones y gravámenes como ser: derechos aduaneros, recargos, sean de orden fiscal, monetario o cambiario, Artículo 3°).

El contenido del artículo 3° se llevará a la práctica mediante negociaciones periódicas, formándose dos listas: a) Lista Nacional, con reducción de gravámenes equivalente por lo menos al 8% de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países (arts. 4° y 5°) b) Lista Común, constituída por productos cuya participación en el valor global del comercio zonal y cuyos gravámenes y demás restricciones, las partes contratantes se comprometen a eliminar enteramente para el comercio intersonal en un período de doce años (art. 2°) de la siguiente manera: 25% en el curso del primer trienio; 50% en el curso del segundo trienio 75% en eltercer trienio; llegando a la liberación total para lo esencial de ese comercio durante el cuarto trienio (art. 7°).

La inclusión de los productos en la lista común es definitiva y las concesiones otorgadas sobre ellos son irrevocables. En cuanto a los que

figuren en las listas nacionales, el retiro de concesiones podrá ser admitido mediante negociaciones y adecuada compensación (artículo 8°).

Uno de los puntos sobre el cual se produjo un largo debate es el que se refiere a la reciprocidad prevista en el artículo 10° y que finalmente se definió en el artículo 13°, como "la expectativa de corrientes crecientes de comercio entre cada parte contratante y el conjunto de los demás, con respecto a los productos que figuren en el programa de liberación y a los que se incorporen más adelante" (artículo 13°).

Para la expansión del intercambio y complementación económica (capítulo 3), se dispuso que las partes contratantes procuren asegurar en la primera negociación para las importaciones de los productos procedentes de la zona, un tratamiento no menos favorable que el que existiera antes de la entrada en vigor del tratado que nos ocupa. Incorporar e ir agregando en las listas nacionales el mayor número posible de productos. Asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, armonizar sus regímenes de importación y exportación y tratamiento aplicable a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la zona. La realización de esfuerzos entre los representantes de los sectores económicos interesados para celebrar acuerdos de complementación industrial y promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización (artículo 16).

Capítulo 4 (artículos 18, 19 y 20). Las cláusulas de nación más favorecida aplicadas por una parte contratante sobre un producto originario o destinado a cualquier otro país, serán inmediata e incondicionalmente extendidas al producto originario de o destinado al territorio de las demás partes contratantes. Quedan exceptuados de este tratamiento las ventajas, franquicias y privilegios ya concedidos o que se concedieran entre países para facilitar el tráfico fronterizo. Los capitales procedentes de la zona gozarán en el territorio de cada parte contratante de tratamiento no menos favorable que aquél que se conceda a los capitales provenientes de otro país.

En materia de impuestos y otros gravámenes internos, los productos de la zona recibirán en el territorio de cualquier parte contratante un tratamiento no menos favorable que el que se aplique a productos similares nacionales (artículo 21).

Capítulo 6°. Cláusulas de Salvaguardia. A través de los artículos 23° a 26° se trata de evitar el desequilibrio económico de alguna de las partes contratantes o de su balance de pago global, autorizándola en tales casos a restringir transitoriamente determinadas importaciones. Si tales medidas se prolongan por más de un año, se comunicará al comité, el que si lo jus-

gase necesario, convocaría a sesiones extraordinarias a la conferencia para buscar una solución al problema.

Capítulo 7°. Disposiciones especiales sobre agricultura (artículos 27 al 31). En materia agropecuaria, se recomienda sus políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios, con el objeto del mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y la elevación del nivel de vida de la población rural, garantizando el abastecimiento normal en beneficio de los consumidores. En el comercio de productos agropecuarios de considerable importancia para su economía, una parte contratante podrá, en forma discriminatoria, limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna y/o nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional. Las partes contratantes darán prioridad a los artículos de la zona en condiciones normales de competencia.

En caso de que una de las partes contratantes se considerare perjudicada por la disminución de sus exportaciones como consecuencia de la reducción del consumo habitual en el país importador, resultante de medidas restrictivas tomadas o del incremento antieconómico de las producciones en el mismo, la parte perjudicada podrá recurrir a los órganos competentes de la asociación, a efectos de que éstos examinen la situación y formulen las recomendaciones para que se adopten medidas adecuadas.

Capítulo 8°. Medidas en favor de países de menor desarrollo relativo (artículo 32). La situación de esos países ha sido debidamente contemplada mediante una serie de franquicias sobre: el programa de reducción de gravámenes; protección de su producción nacional; medidas de carácter técnico y financiero y otras para corregir eventuales desequilibrios en sus balances de pagos, etcétera. Tales franquicias no se hacen extensivas a las otras partes contratantes.

Capítulo 9°. Organos de la Asociación (artículos 33 al 45). La Conferencia y el Comité Ejecutivo Permanente/ Ambos están compuestos por representantes de todas las partes contratantes. La Conferencia es el órgano máximo de la asociación. El comité estará a cargo de un secretario ejecutivo que será también secretario de la conferencia, sin derecho a voto en la misma.

La conferencia tomará todas las decisiones sobre los asuntos que exijan resolución conjunta de las partes contratantes y entre otras atribiciones promoverá la realización de las negociaciones previstas en el artículo 4°.

El comité es el órgano permanente de la asociación. La representará ante terceros países. Realizará estudios, para los cuales podrá solicitar el asesoramiento de la CEPAL y del CIES. Formulará recomendaciones a la conferencia. A fin de facilitar el estudio de problemas específicos, el co

mité podrá establecer comisiones consultivas (artículo 43) integradas por representantes de los diversos sectores de las actividades económicas de cada parte contratante. Con esto queda contemplada la colaboración de la actividad privada dentro de la asociación.

Capítulo 11°. Disposiciones diversas. Entre estas disposiciones se encuentran la fijación de criterios para la determinación del origen de las mercaderías; condición de materias primas, productos semi-elaborados o productos elaborados; el establecimiento de una nomenclatura tarifaria de base común; definir lo que se considera tráfico fronterizo; establecimiento de los criterios para la caracterización del dumpig.

Se prohiben los subsidios u otras medidas para favorecer las exportaciones, aclarando que la exoneración de los derechos o impuestos y la devolución de los mismos (draw-back), no constituyen subsidios.

Artículo 57°. El tratado entrará en vigor 30 días después del depósito del Tercer Instrumento de Ratificación. Después de su entrada en vigor, queda abierto a la adhesión de los demás estados latinoamericanos (artículo 58).

Artículo 63. El tratado tendrá una duración ilimitada. Pero una parte contratante podrá denunciarlo (artículo 64°) y una vez formalizada la denuncia estará desligada de los derechos y obligaciones que corresponden a su condición de parte contratante, exceptuando los referentes a las reducciones de gravámenes y demás restricciones recibidas u otorgadas en cumplimiento del programa de liberación, los cuales continuarán en vigor por un período de cinco años. Este plazo podrá ser disminuido por acuerdo de la conferencia y a petición de la parte interesada.

Los cinco anexos se refieren:

1°) A las normas y procedimientos para las negociaciones.

2°) Creación del Comité Provisional.

3°) Colaboración de la CEPAL y CIES.

4°) Exclusión del tratado de los compromisos vigentes en materia de compra-venta de petróleo y sus derivados.

5°) Reconocimiento especial en favor de Bolivia y Paraguay.

Las dos resoluciones tratan sobre:

1°) Los resultados de la reciente sesión de representantes de los bancos centrales.

2°) La concesión de un plazo de cuatro meses a Bolivia para suscribir el Tratado en calidad de estado signatario.

**Tratado que establece una Zona de Libre Comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo) Montevideo, 18 de febrero de 1960**

"Los GOBIERNOS representados en la Conferencia Intergubernamental para el Establecimiento para una Zona de Libre Comercio entre países de América Latina;

PERSUADIDOS de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos;

CONSCIENTES de que el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el máximo aprovechamiento de los factores de producción disponibles y de la mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción, dentro de normas que contemplen debidamente los intereses de todos y cada uno y que compensen convenientemente, a través de medidas adecuadas, la situación especial de los países de menor desarrollo económico relativo;

CONVENCIDOS de que el fortalecimiento de las economías nacionales contribuirá al incremento del comercio de los países latinoamericanos entre sí y con el resto del mundo;

SEGUROS de que mediante adecuadas fórmulas podrán crearse condiciones propicias para que las actividades productivas existentes se adapten gradualmente y sin perturbaciones, a nuevas modalidades de comercio recíproco, originando otros estímulos para su mejoramiento y expansión;

CIERTOS de que toda acción destinada a la consecución de tales propósitos debe tomar en cuenta los compromisos derivados de los instrumentos internacionales que rigen su comercio;

DECIDIDOS a perseverar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano y, por lo tanto, a seguir colaborando, con el conjunto de los Gobiernos de América Latina, en los trabajos ya emprendidos en tal finalidad; y

ANIMADOSdel propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios, deciden establecer una zona de libre comercio y celebrar, a tal efecto, un Tratado que instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; y a tal efecto, designan sus Plenipotenciarios, los cuales convinieron lo siguiente":

Como se observa, en el Preámbulo del Tratado las Partes Contratantes mani-

sean una exposición de los motivos que los han inducido a constituir la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Se pone en evidencia en primer lugar la preocupación de los países latinoamericanos por el desarrollo económico, para lo cual la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio aparece como un instrumento adecuado al facilitar la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, así como un mejor aprovechamiento de los factores de la producción disponibles y una mayor coordinación de los planes de desarrollo de los diferentes sectores de la producción .

En segundo lugar, se pone el acento en la importancia del comercio en el interior de la zona, así como en el resto del mundo. Este aumento de los intercambios mutuos, está demás decir, que ha de implicar una consecuencia del establecimiento del régimen preferencial entre los países de la zona, que tendrá como consecuencia: acentuar la división internacional del trabajo entre las naciones firmantes del Tratado de Montevideo; incrementar el grado de complementación de sus economías y beneficiarias con el ahorro de las divisas, al disminuir las importaciones de terceros países. Con respecto al aumento del comercio con el mundo exterior, se espera que merced al incremento de la renta que producirá la aceleración del desarrollo económico de los países de la zona, estos podrán mantener el volumen e incluso incrementar su comercio con los terceros países, que en apariencia el régimen preferencial parecería destinado a reducir. Además cabe señalar que la presencia de esta declaración en el Preámbulo del Trabajo, sin duda obedece al deseo de respetar los compromisos internacionales de liberalización no discrimatoria del comercio, sobre todo los que derivan de las reglas de GATT.

En último término es importante destacar que en este Preámbulo se especifica que la asociación constituye el primer paso para el establecimiento progresivo de un mercado común latinoamericano.

CAPITULO 1 - NOMBRE Y OBJETO

"ARTICULO 1.- Por el presente Tratado las Partes Contratantes establecen una zona de libre comercio (en adelante denominada "Asociación"), cuya sede es la ciudad de Montevideo (República Oriental del Uruguay).

La expresión "Zona", cuando sea mencionada en el presente Tratado significa el conjunto de los territorios de las Partes Contratantes".

Con la expresión "Por el presente Tratado las Partes Contratantes establecen, una Zona de Libre Comercio", se enuncia el propósito principal que se persigue y la figura jurídica a la que el Acuerdo se ajustará. Se entendió que con ello no sería necesario un nuevo acuerdo, al finalizar el

plazo previsto, para transformar lo transitorio en definitivo.

Como hemos visto oportunamente, con la locución "Zona de Libre Comercio" se ha tratado de seguir la terminología empleada por el GATT (Free Trade Area), que es por otra parte la comunmente aceptada para designar esta figura jurídica.

CAPITULO II - PROGRAMA DE LIBERACION DEL INTERCAMBIO.

"ARTICULO 2.- La zona de libre comercio, establecida en los términos del presente Tratado, se perfeccionará en un período no superior a doce (12) años, a contar desde la fecha de su entrada en vigor".

Si bien en Santiago se consideró que un plazo de diez años era razonable y apropiado para cumplir las etapas intermedias con un mínimo de fricciones y un máximo de adaptación sobre la marcha de cada país, de lo que fuere indispensable para ajustarse a los compromisos y objetivos comunes, en Lima se extendió el plazo a doce años.

Al extender el plazo se trató de adecuar el Acuerdo a la variante discutida en Río de Janeiro con el Secretario Ejecutivo del GATT sobre la determinación de "lo esencial del intercambio".

Se consideró en Lima que un plazo de doce años, tan razonable, adecuado y compatible con los antecedentes internacionales como el anterior de diez años, era más apropiado en vistas del propósito referido de evitar fricciones y facilitar la adaptación de cada país. Este período también se adapta a la división en cuatro trienios, para alcanzar el cabo del mismo la desgravación de lo esencial del intercambio.

"ARTICULO 3.- Durante el período indicado en el Art. 2, las Partes Contratantes eliminarán gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante".

El objetivo del Artículo 1 se logrará gradualmente. La eliminación de gravámenes y otras restricciones define la Zona de Libre Comercio, dado que permite la libre circulación de los productos convencionados en todos los países como si constituyeran, a este efecto, un sólo territorio, sin perjuicio de los regímenes aduaneros diferenciales frente a terceros países en cada país. En todos los territorios, los productos convencionados deben poder entrar y salir con libertad, a fin de que se desarrollen las respectivas producciones allí donde su localización sea económicamente más conveniente, con el efecto de incremento de productividad inherente a esa especialización. Este concepto se halla limitado por las cláusulas de salvaguardia.

Solo se refiere el compromiso a productos originarios de las Partes Contratantes. Quedan pues excluídos los productos importados desde terceros países, que no podrán ser convencionados en la lista común; esa exclusión es consecuente con el concepto de Zona de Libre Comercio, porque aceptar lo contrario sería incoherente, dadas las tarifas diferenciales frente a terceros países que deben aplicarse a la circulación intrarregional y no mejoraría la especialización deseada de actividades.

"Lo esencial del Intercambio" reproduce la locución pertinente del GATT (Art. XXIV) y está cuantificado en los arts. 5 y 7. Se discutió en las reuniones de los Consultores la conveniencia de mencionar el 80% expresamente en el texto o referir los compromisos mínimos en estos artículos siempre a "lo esencial", quedando entendido entre las partes contratantes que éste cubriría alrededor del 80% del intercambio. Se citó al respecto la discusión en el GATT sobre la cuantificación de "lo esencial", en la cual no hubo unanimidad de pareceres; frente a las dudas sobre si convenía sentar jurisprudencia internacional con este Acuerdo, lo cual podría ser objetada por otros países del GATT que tuviesen la intención de formar otra zona de Libre Comercio y no quisiesen asumir un compromiso tan formal, se acordó que, a los efectos de lograr los objetivos del Acuerdo y para mayor claridad interna en cada Parte, resultaba deseable mencionar porcientos fijos y no referencias a "lo esencial". Se entendió que la relación entre determinados (Arts. 5 y 7) porcientos y un valor indeterminado, aunque previamente acordado, podría complicar las negociaciones futuras, porque en determinados momentos, según las conveniencias de los países, podría modificarse el criterio de lo esencial y reducir el porciento acordado de modo de desvirtuar los fines del tratado. "A fines del presente tratado se entiende por gravámenes los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes -sean de carácter fiscal, monetario o cambiario- que incidan sobre las importaciones."

"Lo dispuesto en este artículo no es aplicable a las tasas o recargos análogos cuando respondan al costo de los servicios prestados".

Se define en esta norma convencionalmente que se entiende por "gravámenes" y por "otras restricciones". En general se clasificó ambas trabas a la circulación de los productos entre las Partes, según si pueden medirse en términos monetarios (gravámenes) o si son medidas cuantitativas o administrativas difícilmente reducibles a términos monetarios (otras restricciones). La palabra gravámenes es convencional y no cubre, estrictamente considerada, todos los casos previstos, si se aceptase en su sentido técnico.

Es objetivo implícito de las partes contratantes ir sustituyendo gradualmente las distintas trabas cambiarias, monetarias y fiscales, por la tarifa aduanera; por ello la definición de "gravámenes" está referida a los derechos aduaneros y sus adicionales, puesto que los recargos cambiarios, depósitos previos y otros gravámenes análogos, se definen como "de efecto equivalente" a los derechos aduaneros y adicionales. En el Acuerdo (art.5) se prevé la equivalencia.

Los diferentes tipos de restricciones no mensurables en términos monetarios comprenden los cupos, contingentes, prohibiciones de importar y exportar, certificados de necesidad, permisos previos y otras medidas de cada país, que también deben eliminarse y cuya reducción (art.5) a términos monetarios deberá efectuarse, sin perjuicio de las cláusulas de escape que prevén el mantenimiento, en ciertos casos, de restricciones de tal tipo.

Cabe señalar que de este artículo, que señala el objetivo básico del acuerdo, se ha eliminado la referencia a la exportación, quedando sólo la liberalización gradual de lo esencial de las importaciones de cada parte contratante de las de más.

Esa eliminación obedeció a tres razones:

a) No se prevé ni puede preverse la desgravación gradual de impuestos a las exportaciones.

b) El compromiso de desgravar exportaciones puede interferir con la política fiscal de algunos países. El objetivo eminentemente comercial de la zona de libre comercio, distinto del de integración económica en un mercado común, hace que cada país pueda mantener internamente su propio régimen fiscal que sea compatible con los compromisos del Acuerdo. En tal sentido no se justificarían impuestos internos a productos importados que sustituyan las desgrabaciones negociadas, pero sí resultan compatibles con el Acuerdo los impuestos o retenciones a las exportaciones implantados por razones fiscales o monetarias.

c) Para exportaciones a la zona, vale el compromiso de no discriminar, previsto en el capítulo sobre la cláusula de la nación más favorecida (arts. 18 a 20).

Artículo 4°- El objetivo previsto en el artículo 3 será alcanzado por medio de negociaciones periódicas que se realizarán entre las partes contratantes y de las cuales deberán resultar:

a) Listas Nacionales con las reducciones anuales de gravámenes y demás restricciones que cada parte contratante conceda a las demás partes contratantes, de conformidad con lo dispuesto en el art.5; y

b) Una lista Común con la relación de los productos cuyos gravámenes y demás restricciones Las Partes Contratantes se comprometen por decisión colectiva a eliminar integramente para el comercio intrazonal en el período referido en el art. 2, cumpliendo los porcentajes mínimos fijados en el art.7 y el proceso de reducción gradual establecido en el art.5°.

En este artículo se enuncian, siguiendo la terminología del GATT en cuanto al título, las normas que configuran la fórmula descripta más arriba. Son , en síntesis, los medios adecuados para alcanzar gradualmente los objetivos de los dos primeros artículos.

La norma prescribe el trámite para alcanzar los objetivos: en todos los casos se realizarán negociaciones. El compromiso de efectuar negociaciones no lleva implícita la consecución de los fines del Acuerdo. No obstante, se creyó que este trámite es el único adecuado para una agrupación multilateral que por su funcionamiento dinámico deberá crear un espíritu de cooperación, sin el cual no podrán alcanzarse ninguno de los objetivos previstos.

Toda negociación supone reciprocidad de concesiones y la disposición, en el ánimo de los negociadores, de que algo deben dar para conseguir una equivalencia de franquicias. Esa disposición debe estar ahora referida a toda la zona y no, como en el trámite estrictamente bilateral, a la otra Parte solamente. El espíritu constructivo y el deseo renovado de cumplir las metas fijadas y avanzar, a-un con sacrificio, supone igualmente la firme convicción en todas las partes de que el camino elegido lleva a buen fin y significará, por ende, beneficios para todos.

Es ineludible, por ello, que desde el inicio exista confianza sin recelos en el mecanismo de las negociaciones. Los plazos improrrogables que marcan los artículos respectivos, obligan a los negociadores a finiquitar sus tareas en término. Toda tentativa dilatoria equivale a no cumplir lo pactado y contraría el principio general del derecho de que los contratos se celebran para cumplirlos. La obstrucción de las negociaciones de una parte con otra, perjudican no sólo los intereses de ambas, sino de todas las partes contratantes, porque impide la confección de las listas individuales que resumen anualmente el resultado de las negociaciones de cada parte con todas las otras partes contratantes. El no llegar a término

en una negociación paralela sobre el mecanismo, pues las Partes que hubiesen finalizado sus negociaciones de listas en plazo, tampoco podrían ponerlas en vigencia, porque faltarían las contrapartidas de las otras Partes que no hubiesen llegado a buen fin. Así entendido, los plazos de los artículos mencionados serían con sentido multilateral, superando los plazos bilaterales, siempre prorrogables de común acuerdo, y le dan a las negociaciones enunciadas en el artículo bajo comentario un sentido tanto más taxativo y conminatorio, cuanto que se trata precisamente de negociaciones multilaterales para alcanzar objetivos comunes.

El aspecto normativo y no sólo enunciativo de las negociaciones recién comentadas surge del verbo "deberán" que precede a "resultar"; allí se define el sentido de las negociaciones cuyo resultado ineludible, deberán ser las listas individuales, cuyo cometido ya se comentó.

Se define en esta norma asimismo el principio general de reciprocidad de concesiones que inspira todo el Acuerdo. Nada impide a una Parte otorgar concesiones unilaterales y gratuitas a otras Partes Contratantes; ellas al ser capitalizables, sólo significan una postergación en el tiempo de la reciprocidad, porque lo otorgado en un año puede ser compensado en años sucesivos.

El principio de la reciprocidad de concesiones es general; vale para todo el Acuerdo y hace a la esencia de las negociaciones. En todos los casos en que se realicen negociaciones -sea entre partes contratantes, sea con nuevos países- las partes deberán tener presente ese principio. Sin él no podría llegarse a resultados equitativos entre partes contratantes soberanas é iguales por derecho.

Las listas nacionales comprenderán la enumeración de los productos y la reducción de gravámenes y otras restricciones. Concluídas las negociaciones de cada parte con las demás, se confeccionarán las listas nacionales que resuman los productos mencionados en las negociaciones con todos los demás y las concesiones otorgadas a las otras partes. Se refunden las coincidencias de productos y mayores concesiones en una sóla lista nacional de importaciones, que cada parte pondrá en vigor en su país antes de la fecha indicada.

En estas listas que son de importación, como ya se expresó, no necesariamente todas las partes deben prever los mismos productos, ni la misma gradualidad de concesiones. La revisión de las fórmulas llevó a una nueva redacción de las normas sobre elaboración de las lista. Se prevé en un sólo artículo la formación de las dos listas, la nacional y la común.

Para ambas rige ahora el principio de la negociación periódica (anual o trienal), en tanto que en la redacción anterior la lista común se formaba por simple acto administrativo del Comité, cuando un producto había sido incluído en todas las listas individuales. Además, la negociación sobre la lista común puede realizarse en cualquier año, siempre que se cumplan trienalmente los compromisos mínimos.

Para la confección de la lista común se preveía ya en el proyecto de Lima la suscripción de Protocolos especiales, en lugar de los actos administrativos del Comité, porque la inclusión de un producto en la lista común implica el compromiso para cada parte contratante de liberalizarlo al cabo del período, por lo que no ocurre con la lista nacional. Ello significa un compromiso de Gobierno que debe ser asumido mediante acto formal.

Se han eliminado las fechas ciertas (fin de cada trienio previsto taxativamente para la marcha del Acuerdo), y se las ha sustituído por los cuatro trienios, en el curso de cada cual pueden alcanzarse los porcientos mínimos convenidos mediante la inclusión de un número suficiente de productos en la lista común.

La variante más significativa introducida a la lista común, consiste en la eliminación de la cuantificación porcentual del "lo esencial del intercambio". En el documento de Santiago se había acordado que lo esencial sería el 80% del intercambio zonal; y que el mismo debería alcanzarse al 31 de diciembre de 1970.

Esa eliminación es el resultado de una inquietud manifestada en Río de Janeiro por el Secretario Ejecutivo del GATT, en el sentido de que la determinación de lo esencial con el 80% interferiría en las negociaciones en curso sobre la Zona de Libre Comercio entre los seis países europeos y sus territorios asociados, discusiones en las cuales los países de América Meridional que compiten con las exportaciones estimuladas de los territorios africanos asociados, tienen considerable interés. Además parecería que la cuantificación de lo esencial podría suscitar discusiones estériles en el GATT cuando se presentara el Acuerdo a su consideración.

Para obviar esos inconvenientes, sin afectar los compromisos colectivos mínimos de las partes contratantes, compromisos que deben ser claros y precisos y no pueden quedar sujetos a interpretaciones futuras, se han mantenido los porcientos mínimos de la lista común para los tres primeros trienios, al cabo de los cuales deben haberse incluído productos que representen por lo menos el 7% del intercambio zonal. La determinación de lo esencial para el último ha quedado supeditada a futuras negociaciones. No podrá ser inferior al 7% y su monto se conocerá a partir del nuevo

año. Para entonces deberían [illegible] creado las condiciones adecuadas que permita a convenir un porciento superior para lo esencial. La indeterminación final de lo esencial introduce un nuevo factor de flexibilidad al Acuerdo, sin cercenar los compromisos colectivos mínimos durante los tres primeros trienios.

Se mantiene el principio de la irreversibilidad para productos incluídos en la lista común, para las concesiones dadas a los productos de esa lista.

Listas nacionales:

Subsiste en el Tratado el principio fundamental de la fórmula de que para la desgravación gradual, progresiva y selectiva, deben negociarse anualmente listas nacionales de productos. En cambio, se han modificado algunos elementos para el cálculo de la desgravación anual y se ha aclarado el modo de ese cálculo, que ya estaba implícito en el documento de Santiago.

A tal efecto, se acompañó ya al proyecto de Lima un Memorandum que sirve de base para la negociación de un Protocolo. En esta norma solo se establece el compromiso para cada parte contratante, de otorgar "anualmente a las demas partes reducciones de gravámenes equivalentes, por lo menos, al 8% de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países".

En buena técnica legislativa, no parece conveniente reglamentar detalladamente en el articulado del Convenio el aspecto técnico del cálculo de la media ponderada. Resulta más apropiado regular este aspecto en un Protocolo adicional al Acuerdo, en el que se precise qué elementos se computan y como se determina aquélla magnitud.

Para ese cálculo se acordaron las siguientes bases:

a) Se parte del promedio anual del trienio calendario inmediatamente anterior al año de negociación, del valor en dólares estadounidenses de la nómina de productos importados de la zona de cada país. Esa media anual se mide con referencia al valor global de importación de esos productos de todo el mundo y no solamente de la zona, como se había acordado en el texto de Santiago.

La alteración obedece al objetivo de sustitución de importaciones en un ámbito regional, que se desea acelerar por efecto de la zona de libre comercio. La ponderación con valores globales será distinta a la resultante de computar valores zonales; consecuentemente mayor será el mercado de venta que se ofrece con cada desgravación. No es lo mismo, para estimular corrientes comerciales sustituyendo importaciones, que se ofrezca

un mercado reducido de importaciones porque la zona lo viene abasteciendo tradicionalmente, que ponen a disposición del país vendedor un mercado más amplio, que resulta del hecho de que el producto respectivo sólo es adquirido en pequeña proporción de la zona y en gran proporción de fuera del área. La ponderación de gravámenes frente a terceros países en función de valores globales de los productos importados de la zona anticipa el efecto de sustitución. La ponderación acordada en Santiago diferiría ese efecto y limitaría los estímulos de negociación, que han de ser el motor del Acuerdo.

Por otra parte la ponderación en función de valores globales, permite computar las concesiones que se otorguen sobre productos nuevos. Por efecto de la ponderación en función de valores zonales, no podían incluirse desgravaciones sobre productos que no se habrían importado de la zona durante el trienio base, de manera que sólo podrían computarse en años ulteriores cuando se hubiesen registrado importaciones de la zona como consecuencia de las desgravaciones. La nueva ponderación permite, como se verá, incluir desgravaciones sobre productos que no se hayan importado de la zona en el trienio respectivo.

b) Se consideran "gravámenes para los terceros países los vigentes al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al que corresponda a cada negociación". En el texto de Santiago, esa referencia no era variable en el tiempo, sino fija: "los gravámenes vigentes para terceros países a la fecha en que el Acuerdo se ponga en vigor".

Resultó aconsejable la alteración, porque los niveles y estructuras de gravámenes para terceros países suelen variar frecuentemente en los países de la Zona. Dada su propensión al desarrollo industrial y la progresiva traslación de la regulación comercial al instrumento tarifario u otros de efecto equivalente, parece razonable estimar que, siquiera durante el período de perfeccionamiento de la zona, persista esa tendencia. Por ello se consideró más ajustado a los objetivos del Acuerdo, variar correlativamente el momento de referencia para gravámenes frente a terceros países, que sirven de medición a los estímulos comerciales, y deben por lo tanto ser permanentemente actualizados.

c) Con esos dos elementos, se pueden calcular las medias ponderadas, cuyas fórmulas contiene el Memorandum mencionado. Primero se aplican los gravámenes para terceros países a cada valor global medio de importación trienal y se obtiene una media ponderada; luego se repite el cálculo con las desgravaciones negociadas. La nueva media ponderada debe resultar inferior a la anterior en, por lo menos, ocho por ciento.

d) El efecto acumulativo acordado como elemento deliberado de flexibilidad para los primeros años del Acuerdo en el texto de Santiago, se mantuvo en el proyecto de Lima, aunque no se lo menciona expresamente en el articulado. Resulta de multiplicar la diferencia mínima del 8% entre ambas ponderadas, por el número de años transcurridos desde la puesta en vigor del Acuerdo.

e) El texto de Santiago es tajante en cuanto se refiere a los sucesivos años del Acuerdo. Se había pensado entonces que el Acuerdo podría entrar en vigor a comienzos de 1960 de manera que el primer año caducaría a fin de 1960 y los demás períodos coincidirían con los años calendarios respectivos.

A fin de agregar otro elemento de flexibilidad inicial al Acuerdo, sin prejuzgar sobre su puesta en vigor, que depende de ratificaciones legislativas, se alteró el cómputo del período inicial, que ya no se refiere a una fecha determinada. Para los años sucesivos conviene, por razones prácticas, computar años calendarios. Dado que las desgravaciones son anticipadas, debe considerarse "como último año, aquél en que entrarán en vigor las reducciones otorgadas en las negociaciones de cada año", a los efectos de multiplicar el número de años por 8% y verificar si las concesiones negociadas son suficientes para satisfacer el compromiso individual de cada Parte Contratante.

El principio de la irrevocabilidad de las concesiones otorgadas a productos incluídos en la lista común se mantiene; ello se justifica, porque la lista común conduce a la Zona de Libre Comercio propiamente dicha, de modo que el régimen de esos productos debe tener la máxima garantía y certeza posible.

Las concesiones en las listas nacionales pueden ser revocadas mediante adecuada compensación que se negociará en cada caso, como ocurre en los procedimientos del GATT.

ARTICULO 5 - Para la formación de las listas nacionales a que se refiere el inciso a) del artículo 4, cada Parte Contratante deberá conceder anualmente a las demás Partes Contratantes, reduciéndose los gravámenes equivalentes por lo menos al 8% de la medida ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países, hasta alcanzar su eliminación para lo esencial de sus importaciones de la zona, de acuerdo con las definiciones, métodos de cálculos, normas y procedimientos que figuran en el protocolo.

A tales efectos se considerarán gravámenes para terceros países los vigentes al día 30 de diciembre precedente a cada negociación".

Aquí se expresa el compromiso de cada Parte con las demás, para

alcanzar la zona de libre comercio. Se ha elegido la fórmula del 8% anual de reducción de gravámenes, porque al cabo de diez años será el 80% del intercambio de la zona a. Anualmente, ese 8% permite actuar con cierta flexibilidad dentro de la gama de productos de importación.

El carácter acumulativo del porciento ya ha sido comentado

Se ha optado por la media ponderada de los gravámenes, siguiendo las recomendaciones de la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo de la CEPAL, México, febrero de 1959, porque se considera este criterio como el más apto.

Estadísticamente, deberán superarse dificultades que resultan de las compilaciones poco apropiadas que sobre comercio exterior existen en algunos países del área.

Si bien no parece difícil disponer en tiempo de cifras adecuadas para obtener la media anual del intercambio en función de la cual habrá que calcular la media ponderada de los gravámenes, resultará en cambio más complejo correlacionar en todos los casos los gravámenes, al valor de importación de los productos. Ello, porque las estadísticas no reflejan cabalmente esa correlación.

Esas dificultades prácticas imponen desde ya a las Partes el compromiso de estrechar la colaboración técnica para ajustar sus nomenclaturas aduaneras y sus métodos estadísticos. El resultado de una negociación puede depender del material estadístico disponible. Será, por último, tarea de la Secretaría Ejecutiva del Comité, preparar los antecedentes e informaciones estadísticas para que las respectivas negociaciones puedan efectuarse a tiempo.

Como punto de referencia para la reducción anual de los gravámenes se ha resuelto sea la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países en la fecha en que el acuerdo se ponga en vigor. Para futuros adherentes deberá ser, por extensión, la fecha en que adquieran el carácter de Partes Contratantes. La interpretación de este principio, para lo cual el Comité aportará criterios generales, deberá igualmente superar dificultades de concepto y prácticas, a fin de que todas las partes participen con ventajas y sacrificios equilibrados.

La circunstancia de que el comercio de los países del grupo abunde en su parte sustancial, pocos productos de gran significación en el intercambio, señalan las dificultades que puedan presentarse, porque la ponderación de un sólo producto o muy pocos en el trienio precedente a la entrada en vigor del Acuerdo, puede modificar considerablemente el punto de partida de una u otra Parte Contratante, según sea lo que se

entiende por "gravámenes" vigentes para terceros países. "Ello se refiere especialmente al criterio de si son gravámenes vigentes los que prescribe la ley o tarifa general o los que efectivamente se aplican, cuando los Gobiernos han hecho uso de la facultad legal de eximir a ciertos productos de las tarifas generales.

Cuando el régimen de importación de una Parte Contratante contenga restricciones de naturaleza tal que no permita establecer la debida equivalencia con las reducciones de gravámenes otorgadas por otra y otras Partes Contratantes, la contrapartida de tales reducciones se complementará mediante la eliminación o atenuación de aquéllas restricciones".

La equivalencia entre los gravámenes mensurables monetariamente y las otras restricciones suscitará, por la naturaleza cuantitativa o administrativas de estas últimas, dificultades de interpretación que pueden solucionarse con espíritu constructivo y práctico. No será tarea fácil hallar la equivalencia de, por ejemplo, tipos de cambio múltiples, certificados de necesidad, prohibiciones absolutas de importar o exportar y de otras medidas de efecto similar.

Orienta esta norma a los negociadores a que busquen la contraparida por el único camino práctico que resta cuando la equivalencia no sea posible: eliminación o atenuación de otras restricciones. La reciprocidad de concesiones resultará entonces el entendimiento de las Partes sobre la equivalencia de uno y otro tipo de ventajas.

Como criterio práctico para las equivalencias puede resultar útil el que surja de comparar el precio interno efectivo que resulte después del despacho a plaza con la restricción cuantitativa y sin ella, sustituída por la equivalencia arancelaria. Esta fórmula no soluciona el efecto monetario de restricciones puramente administrativas. En tales casos habrá que ponderar el grado de abastecimiento en función de la demanda efectiva del producto en cuestión, cuando se aplican esas medidas administrativas (permisos, certificado de necesidad, etc.) en el país importador.

"ARTICULO 6 - Las listas Nacionales entrarán en vigor el día primero de enero de cada año, con excepción de las que resulten de las primeras negociaciones las cuales entrarán en vigencia en la fecha que establecerán las partes contratantes."

Tratándose de listas nacionales de importación, cada Gobierno debería ponerlas en vigor en la fecha indicada. Los Protocolos respectivos

recogerán el resultado de las negociaciones anuales de cada Parte con todas las demás y contendrán las preferencias comunes de las negociaciones del país concedente con todas o algunas de las demás Partes, como asimismo la reducción más amplia en cada caso. Cada Parte pondrá en vigencia su Protocolo mediante el acto pertinente del Poder Ejecutivo, (decreto, resolución ministerial, resolución interministerial, circular ministerial, circular del Banco Central). Las negociaciones deberán realizarse anualmente. No podrán seguramente comenzar antes del segundo trimestre, cuando se disponga el material estadístico para elaborar las bases de cálculo y de reducciones, pero tendrán que culminar antes del fin de año, para que las listas puedan ser puestas en vigor en cada Parte con efecto al 1° de enero del año siguiente.

Nada impide que se realicen negociaciones antes de conocerse las bases del cálculo, sobre todo si las partes disponen de márgenes acumulados. En ese sentido, se previó que las listas iniciales podrían confeccionarse inmediatamente después de la firma del Tratado y antes de su ratificación para entrar en vigor con el Tratado.

Las Listas iniciales no coinciden a fin de cada año, sino se amplían en la medida negociada y en que sea necesario para cumplir los compromisos mínimos de reducción de gravámenes. De allí que, para evitar equívocos, se ha previsto que las listas iniciales se ampliarán por períodos sucesivos que coincidirán con cada año calendario. La referencia del año calendario de los doce meses corridos desde la fecha en que el Acuerdo entre en vigor, facilita la aplicación de sus normas en cada Parte y la confección de los antecedentes para las bases del cálculo, fundada en estadísticas anuales del comercio exterior de cada país.

ARTICULO 7 - La Lista Común deberá estar constituída por productos cuya participación en el valor global del comercio entre las partes contratantes, alcance, por lo menos, los siguientes porcentajes, calculados de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo.

Veinticinco por ciento (25%), en el curso del primer trienio;
Cincuenta por ciento (50%(en el curso del segundo trienio;
Setenta y cinco por ciento (75%) en el curso del tercer trienio; y
Lo esencial de ese comercio, en el curso del cuarto trienio".

Este artículo prefija las obligaciones colectivas de las partes para satisfacer el objetivo general de alcanzar la zona de libre comercio. Se han convenido porcientos mínimos y crecientes, que sean a la vez razonables en cuanto a la aptitud de los medios para cumplir el fin, y adecuados

a las posibilidades de negociación de las Partes.

Así, los primeros tres años no se requiere ninguna lista común mínima. A partir del 1° de enero de 1963, o sea vencido el tercer año del Acuerdo, el porciento mínimo sólo cubre la cuarta parte (25%), que previsiblemente se alcanzará antes con holgura; a partir del 1° de enero 1966, vale decir después del quinto año del Acuerdo, deberán incluirse productos que signifiquen la mitad del intercambio, meta intermedia que tampoco parece difícil alcanzar. Antes de llegar a la meta final del 80% del intercambio, transcurrido el décimo año, se ha considerado prudente prever una etapa intermedia al término del noveno año con el 75%, para evitar desplazamientos excesivamente bruscos al finalizar el período total. Se estima que después de nueve años de ejercicio multilateral, no habrá inconvenientes en hacer participar de la lista básica a ciertos productos que en la actualidad suscitarían resistencias. Tal problema sólo podría ocurrir si se extendiese por efecto de la preferencia intrarregional, la zona residual sin el correlativo traspaso de productos a la lista básica. Esta hipótesis significaría que el comercio de manufacturas, ahora incipiente, adquiriese volúmenes apreciables con tendencia a equilibrar o superar el intercambio de los productos tradicionales. En tales casos las Partes deberían asumir correlativamente las responsabilidades de extender la lista común para productos tradicionales no incluídos y agregar nuevos artículos al régimen de la zona de libre comercio, como asimismo eliminar restricciones mantenidas en virtud de las cláusulas de escape para compensar, con mayor intercambio de productos convencionados, la expansión comercial de artículos previstos en las listas individuales que una o varias Partes no convencionen.

Sea cual fuere la composición final dela lista básica, ella deberá alcanzar el 1° de enero de 1970 el 80% del intercambio de la zona. A partir de esa fecha, las Partes regularán su intercambio en el marco de una zona de libre comercio, perfeccionada con las normas del GATT, y habrán alcanzado sus objetivos mínimos.

No constituye ese porciento mínimo, por cierto, un tope final. Por el contrario se subrayó en todo momento que el Acuerdo tiene un carácter comercialmente dinámico y deberá tender a la mejor complementación, aún después de la fecha indicada. Probablemente deberán preverse antes de esa fecha o poco después nuevos instrumentos convencionales que mejor se adapten a la estructura económica y comercial y a los objetivos de política comercial de las Partes.

En ese sentido el concepto de zona de libre comercio constituye un

arreglo transitorio, porque un eficiente funcionamiento y la dinámica propia de economías en desarrollo y complementación, requiere una adecuación progresiva de los diversos instrumentos de política económica a los objetivos comunes; mediante el ajuste sucesivo de esos instrumentos, se podrán hechar las bases institucionales para avanzar en el instrumento comercial común con miras a la Unión Aduanera.

"ARTICULO 8 - La inclusión de productos en la lista Común es definitiva y las concesiones otorgadas sobre tales productos son irrevocables.

Para los productos que solo figuren en las listas nacionales, el retiro de concesiones podrá ser admitido en negociaciones entre las Partes contratantes y mediante adecuada compensación".

En un principio general de los acuerdos tarifarios que la concesión otorgada es irrevocable. De lo contrario no habría certeza para los interesados de importación y exportación en cada país, y esa seguridad es precisamente el objetivo que jurídicamente se desea lograr mediante las consolidaciones. En este artículo se ratifica el principio y se reglamenta la excepción que se ha considerado conveniente prever por razones prácticas y para dar mayor flexibilidad a la negociación sucesiva de las listas nacionales.

Puede ocurrir que una parte haya incluído cierto producto en su lista y que en un año ulterior prefiera excluirlo; ello también puede convenir a las otras Partes cuando, como ocurre frecuentemente con las consolidaciones tarifarias, la concesión ha dado los frutos esperados y hay mayor interés en la inclusión de otros productos que ofrecen mejores perspectivas.

La excepción a la regla ha sido reglamentada. En primer lugar no cabe excepción para los productos consolidados en la lista común. El propio término "consolidados" ya contiene implícito el concepto de irrevocabilidad, y así debe ser, porque de lo contrario se introduciría un factor peligroso de inestabilidad en la propia marcha hacia la zona de libre comercio.

Para los productos de las listas nacionales no valen, en general, las notas esenciales de la lista común; de ahí que las partes deban disponer de mayor flexibilidad para negociar, mientras no afecten derechos adquiridos. Por eso la eliminación de un producto de una lista nacional requiere aprobación de todas las Partes Contratantes; la aprobación de todas y no solamente de la parte a la cual originariamente se concedió la reducción de gravámenes u otras restricciones de productos en discusión, obedece al efecto de la cláusula de más favor en el sentido de que, en el interín puede haberse desarrollado una producción competitiva en un

tercer país de la zona, o se estén realizando inversiones con miras a la exportación del producto al país que concedió la reducción.

No obstante, y siguiendo el principio general de la flexibilidad de lanegociación de listas nacionales, no se admite el veto arbitrario La Parte que niegue su aprobación deberá demostrar la existencia de intereses afectados para que reciban adecuada compensación. La negociación respectiva se hará entonces sobre la base de indemnizaciones tarifarias.

Por último se ratifica el compromiso de la Parte que retira un producto, la que deberá sustituirlo, en significación ponderada de concesiones, por otros, para satisfacer la reducción obligada del 8% acumulativo de la medida ponderada de los gravámenes.

ARTICULO 9 - Para el cálculo del porcentaje a que se refieren los artículos 5 y 7 se tomará como base el promedio anual del valor del intercambio por el trienio precedente al año en que se realice cada negociación".

Dadas las fluctuaciones, a veces considerables, en el intercambio intrarregional, se ha preferido utilizar como valor de referencia, para aplicar los compromisos mínimos, la media anual del valor del intercambio en el trienio precedente al año en que se realiza cada negociación. La referencia del valor del intercambio de un sólo año precedente, hubiera distorsionado esos compromisos. En un trienio se compensan razonablemente las fluctuaciones comerciales.

Esa media anual del trienio se calcula diferentemente según se aplique a la negociación de las listas nacionales, o a la confección de la lista común. Para las listas nacionales se tiene en cuenta, en virtud de su carácter de listas de importación de cada Parte, la media anual de las importaciones de cada Parte con todas las demás. La suma de todas las importaciones constituye el comercio total de la zona.

Para la lista común se parte, de la media anual del conjunto del comercio entre las partes contratantes. El efecto de flexibilidad y de compensación coyuntural de ese módulo de cálculo ya ha sido explicado.

La referencia a la media anual del trienio precedente a cada negociación, como base de los compromisos individuales y colectivos, con vigencia al año siguiente a la negociación, puede ocasionar cierta falta de correlación entre la base del cálculo que determina la magnitud periódica de los compromisos, y la eliminación gradual de gravámenes y restricciones. Esa falta de correlatividad será tanto más pronunciada como más se expanda o se contraiga el comercio, siempre que esos movimientos adquieran, por lo menos, características de tendencias a plazo medio. Las fluctuaciones de uno u otro, pueden quedar compensadas por la media anual del

trienio, sobre todo porque ésta es móvil para la negociación de las listas anuales.

En la hipótesis de un comercio en franca expansión como consecuencia de las preferencias intrarregionales aplicadas inteligentemente a objetivos nacionales y comunes de desarrollo económico, la falta de correlación entre la media del trienio y la magnitud de concesiones vigentes para valores ulteriores mucho más significativos, hacen aparecer otro factor de flexibilidad, dado que las partes se verán obligadas acrecer sensiblemente menos que si la media trienal fuese similar al valor comercial del año de aplicación de las concesiones negociadas, que sigue, por virtud de la norma del artículo bajo comentario, al año de la negociación.

En la hipótesis contraria, los compromisos de las Partes aumentan comparativamente más que en situación de niveles comerciales estacionarios, y ello puede ser un factor importante para corregir los desequilibrios y reimpulsar el comercio frente a la alternativa, tan frecuente en esos casos, de imponer mayores trabas al comercio.

ARTICULO 10 - Las negociaciones a que se refiere el artículo 4 -sobre la base de reciprocidad de concesiones- tendrán como objetivo expandir y diversificar el intercambio, así como promover la progresiva complementación de las economías de los países de la Zona.

En dichas negociaciones se contemplará con equidad la situación de las Partes Contratantes, cuyos niveles de gravámenes y restricciones sean notablemente diferentes a los de las demás partes contratantes".

ARTICULO 11 - Si como consecuencia de las concesiones otorgadas se produjeren desventajas acentuadas y persistentes en el comercio de los productos incorporados al programa de liberación, entre una parte contratante y el conjunto de las demás, la corrección de dichas desventajas será objeto de exámen por las partes contratantes, a solicitud de la parte contratante afectada, con el fin de tomar medidas adecuadas de carácter no restrictivo, para impulsar el intercambio comercial a los más altos niveles posibles".

"ARTICULO 12 - Si como consecuencias de circunstancias distintas de la prevista en el artículo 11 se produjeren desventajas acentuadas y persistentes en el comercio de los productos incorporados en el programa de liberación, las partes contratantes, a solicitud de la parte contratante interesada, procurarán, en la medida a su alcance, corregir esas desventajas".

ARTICULO 13 - La reciprocidad prevista en el artículo 10 se refiere a la expectativa de corrientes crecientes de comercio entre cada parte contra-

tanto y el conjunto de los demás, con respecto a los productos que figuren en el programa de liberación o a los que se incorporen posteriormente".

Nos referiremos en particular al principio de la reciprocidad. Una de las consecuencias derivadas del Acuerdo, aunque no su objetivo primordial, directo e inmediato, podrá ser el desarrollo de las exportaciones industriales hacia el resto del mundo.

Este objetivo es doble: a) desarrollar intensamente las exportaciones industriales de cada país latinoamericano al resto de ellos b) dar fuerte estímulo al comercio tradicional de productos primarios, a fin de mantener dentro de límites de razonable economicidad, la política nacional de sustitución de importaciones. "Si un país se propone crecer un ritmo superior al ritmo lento impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, señala la CEPAL, "no tiene otra alternativa que sustituir con producción interna todo aquello que no le es dable importar. El mercado común le da otra alternativa: desarrollar exportaciones industriales a los otros países a fin de procurarse en ellos bienes que de otro modo se habría visto forzado a sustituir. En esta forma, en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado; y acudirá a importaciones provenientes de los demás, a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse a base de importaciones del resto del mundo".

Señala la CEPAL que lo expuesto observa problemas de gran importancia para el funcionamiento de un mercado común. "Se acaba de decir que éste ofrece una alternativa a la política de sustitución de importaciones: adquirir en otros países latinoamericanos bienes industriales que antes importaban del resto del mundo, pagándolo con un incremento de exportaciones. Este último punto es de primordial importancia. La política sustitutiva no es arbitraria, aunque en la práctica pueda arbitrariamente: se sustituyen importaciones porque no hay exportaciones suficientes para pagarlas. La ventaja del mercado común estriba en que ofrecerá la oportunidad de realizar estas exportaciones a otros países de América Latina a fin de adquirir holgadamente en ellos las importaciones que ya no pueden traerse del resto del mundo. "Ahora bien, si un país no pudiera realizar esas exportaciones en medida suficiente a otros países latinoamericanos, no se cumplirá la alternativa del mercado común; y el país en cuestión podría encontrarse en condiciones menos favorables de las que hubiere tenido sin ese mercado. Conviene establecer este caso como un

ejemplo, a fin de discutir más fácilmente las medidas correctivas que habría que aplicar para conseguir el buen funcionamiento del mercado común.

"Supóngase un país que, dada cierta tendencia en sus exportaciones, requiera llegar a una sustitución de importaciones de 200 millones de dólares en un determinado período. La falta de un mercado común obligaría a este país a establecer todas las industrias necesarias para lograr este objetivo, cualquiera fuera su productividad. El mercado común va a ofrecerle la oportunidad de desviar una parte de esas importaciones hacia otros países de América latina y limitar en esta forma la cuantía de las sustituciones. Supóngase que esta desviación de importaciones llega a 150 millones y que se sustituyan los 50 millones restantes. Esto no significa que el país en cuestión sólo desarrollará nuevas industrias que produzcan esos 50 millones de sustitución; deberá también tener la posibilidad de aumentar la producción existente, o establecer otras industrias para exportar por valor de 150 millones de dólares. En otros términos, aparte del crecimiento de las actividades existentes, habría una producción adicional de 200 millones, con el consiguiente aumento de ocupación de factores productivos. El país lograría así una tasa de crecimiento mayor que la que hubiera tenido sin esta alternativa, debido a la mayor productividad consiguiente a la especialización industrial".

Se plantea la CEPAL la duda sobre lo que sucedería si en vez de ello el país desviase simplemente sus importaciones del resto del mundo a otros países latinoamericanos, y se responde que importaría 150 millones más de estos países menos que aquél, y que el establecimiento de nuevas industrias se limitaría a aquéllos 50 millones de sustitución.

No se habría desarrollado industrias de exportación, ni se habría aumentado la producción existente con tal propósito, y por lo tanto no se habría conseguido la tasa de desarrollo que el país se proponía alcanzar.

"No se analizarán aquí las razones por las cuales un país podría verse llevado a tal sustitución. Si a causa de ello quedaran factores productivos sin ocupar, la sustitución de importaciones por aquéllos 200 millones de dólares hubiera sido más conveniente que la desviación unilateral de importación hacia otros países latinoamericanos. Hay pues un elemento esencial de reciprocidad en el mercado común cuya ausencia podría poner en precaria situación a algunos países. El mercado común no sólo permitirá diversificar las exportaciones, al agregar exportaciones industriales a las de productos primarios, sino también diversificar las importaciones.

Todo ello contribuirá a atenuar la vulnerabilidad exterior de los pa

ses latinoamericanos".

Capítulo III - Expansión del Intercambio y Complementación Económica.

"ARTICULO 14 - A fin de asegurar una continua expansión y diversificación del comercio recíproco, las Partes Contratantes procurarán:

a) otorgar entre sí, respetando el principio de reciprocidad, concesiones que aseguren en la primera negociación, para las importaciones de los productos procedentes de la zona, un tratamiento no menos favorable que el existente antes de la entrada en vigor del presente Tratado;

b) incorporar en las listas nacionales el mayor número posible de productos que ya sean objeto del comercio entre las parte contratantes y

c) agregar a esas listas un número creciente de productos que aún no formen parte del comercio recíproco".

La norma vale como principio general. La zona de libre comercio no podrá perfeccionarse, si no se van agregando productos a las listas. Además, la diversificación, comentada más arriba, es conveniente y, en cierta manera, fundamental para perfeccionar una verdadera zona de libre comercio que no abarque solamente unos cuantos productos de gran significación en el intercambio y localización histórica.

Por otra parte, el carácter de zona de preferencias intrarregionales de la parte residual, equivale a un aliciente para que cada país procure incorporar nuevos productos y aprovechar las ventajas de las preferencias frente a terceros países. Como medio de promover la sustitución progresiva de importaciones de la zona en relación con terceros abastecedores tradicionales, la preferencia puede servir de motor dinámico, a poco que los negociadores sepan aumentar las ventajas y concesiones recíprocas a los objetivos dinámicos del Acuerdo.

El objeto fundamental del Acuerdo, además de mejorar el intercambio internacional de productos primarios, es asegurar la racional industrialización de los países latinoamericanos. Señala la CEPAL que "es esencial para ello que la política de sustitución de importaciones no siga cumpliéndose dentro de compartimientos estancos, sino que las importaciones que antes provenían del resto del mundo, se puedan adquirir en otros países latinoamericanos a favor de un amplio esfuerzo de especialización y reciprocidad industrial. Es esencial asimismo que el país que recibe estas importaciones industriales, pueda cubrirlas con sus propias exportaciones industriales, además de sus exportaciones primarias. De lo contrario, esta política no daría impulso a su industrialización, sino que se resolvería en última instancia en transferir a otros países latinoamericanos, divisas que se empleaban antes en pagar importaciones prove-

mientes del resto del mundo. Esto conduce a las nuevas sustituciones de importación; pero dentro del mercado común un país podrá atender el crecimiento de la demanda de artículos sustituídos antes cubriendo todo o parte del incremento con exportaciones procedentes de otros países latinoamericanos".

También es importante, entonces, a este respecto, que para cubrir esas importaciones el país en cuestión pueda aumentar sus propias exportaciones, pues de lo contrario no impulsaría su propio crecimiento industrial.

"No es que se presente necesariamente un problema de pagos. El país que, en vez de producir internamente los artículos que desee sustituir, los adquiera en otros países latinoamericanos, o que satisfaga con importaciones de esa procedencia el incremento de la demanda, podría disponer de divisas suficientes para hacerlo si tuviera un saldo positivo de pagos con el resto del mundo . Habría en tales casos un simple desplazamiento desde el punto de vista de balance de pagos. Sin embargo, téngase presente, que los países latinoamericanos se han visto con frecuencia precisados a sustituir importaciones a raíz de un déficit presente o previsible en su balance de pagos total y que el déficit subsistiría si las importaciones antes provenientes del resto del mundo se desviaran hacia otros países latinoamericanos y no se pagaran con exportaciones adicionales".

Es de importancia decisiva para el funcionamiento del Acuerdo que si un país importa desde otros países latinoamericanos productos que antes recibía del resto del mundo, tenga o no tenga un déficit en su balance de pagos global, pueda pagar esas importaciones con exportaciones adicionales. De la contrario podría ser más ventajoso para el país en cuestión sustraerse a la zona y seguir sustituyendo sus importaciones en compartimientos cerrados.

"La correspondencia entre las ventajas que un país ofrece efectivamente a los otros dentro del mercado común y las que reciba de ellos, es de importancia decisiva para el desarrollo industrial y el ritmo del crecimiento económico. Este punto merece muy especial consideración. Hay que aceptar desde luego la posibilidad de que uno o varios países, en razón de su fuerza competitiva, prevalezcan en el mercado de los otros, sin que estos hayan podido desarrollar correlativamente sus exportaciones. Habría que evitar que, situaciones de esta índole aparejaran medidas restrictivas; antes bien , sería preferible que aquéllos países favorecidos estimularan sus propias importaciones del mercadocomún, acelerando el ritmo de eliminación y reducción de sus derechos aduaneros o reg

trieciones. Al mismo tiempo los países rezagados en su fuerza competitiva tendrían que recibir una cooperación especial. En su primer informe al grupo de trabajo recomendó la conveniencia de otorgar amplia ayuda técnica y financiera para desarrollar industrias y otras actividades relacionadas con el mercado común, y éste es uno de los casos en que una cooperación de esta índole podría ser un elemento decisivo para que los países rezagados resolvieran su problema".

No obstante lo expuesto, no cabe duda que la referida posibilidad de cooperación o a quéllas medidas adicionales de liberalización en los países que llevan ventajas, no contienen suficientes elementos de persuación para vencer la resistencia de ciertos países a aceptar los compromisos inherentes al Acuerdo. Parecería, pues, indispensable ofrecerles la seguridad de que, si su situación desfavorable se mantiene a pesar de esa política correctiva, puedan a su vez disminuir el ritmo de reducción y eliminación de sus derechos y restricciones, de manera que al final de la primera etapa su nivel medio de protección sea superior al que les hubiera correspondido.

En el seno del Grupo de Trabajo de la CEPAL se ha manifestado claramente esta preocupación. "Si un país tiene un nivel de salarios (y costos) sensiblemente superior al de otros, es posible que la reducción progresiva de sus derechos y restricciones contribuye a que sus importaciones provenientes del mercado común crezcan más rápidamente que sus exportaciones, en desmedro de su propio crecimiento industrial. Sin embargo, no está dicho que un país de salarios relativamente altos no pueda desarrollar ciertas exportaciones industriales muy provechosas, sobre todo si dispone de capital relativamente holgado y cuenta con fácil acceso a las fuerzas de la técnica moderna. Con todo, se comprende que un país en esta situación sólo se encuentra dispuesto a incorporarse al mercado común, si tiene la facultad de retardar eventualmente el ritmo de rebaja de su protección aduanera en esta primera etapa experimental. Este es un punto importante que ha quedado abierto a ulterior discusión.

Para casos como el que se acaba de mencionar, suele recomendarse la conveniencia de una devaluación monetaria a fin de corregir la disparidad de precios y costos internos con los externos, acompañada de gravámenes que observan la plusvalía de las exportaciones. Pero la devaluación monetaria, admite la CEPAL, es una medida de enorme trascendencia por las consecuencias económicas y políticas que acarrea y no podrá recomendarse para resolver un problema de comercio interlatinoamericano, si es que no la abonan factores de mucho peso atinentes a toda la economía del país". De todos modos si lo que se busca con la devaluación fuera contrarrestar los efectos de la reducción de derechos y restricciones, lo más sencillo

esfetardar el ritmo de esa reducción.

"ARTICULO 15 - Para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las partes contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, especialmente en el campoáe la producción industrial, las partes contratantes procurarán, en la medida de lo posible armonizar, en el sentido de los objetivos de liberación del presente Tratado sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la zona".

"ARTICULO 16 - Con el objeto de intensificar la integración y complementación que se refiere el artículo 15, las partes contratantes:

a) realizarán esfuerzos en el sentido de promover una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización, promoviendo con este fin entendimientos entre los representantes de los sectores económicos interesados; y

b) podrán celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales".

"ARTICULO 17 - Los acuerdos de complementación a que se refiere el inciso b) del artículo 16, establecerán el programa de liberación que regirá para los productos del respectivo sector, pudiendo contener entre otras, cláusulas destinadas a armonizar los tratamientos que se aplicarán a las materias primas y a las partes complementarias empleadas en la fabricación de tales productos".

"Las negociaciones de esos acuerdos estarán abiertas a la participación de cualquier parte contratante interesada en los programas de complementación.

Los resultados de las negociaciones serán objeto en cada caso, de protocolos que entrarán en vigor después de que, por decisión de las partes contratantes se haya admitido su compatibilidad con los principios y objetivos generales del presente Tratado".

Otra excepción al principio de la nación más favorecida, la constituyen los arreglos de especialización y complementación industrial. Cabe señalar al respecto que de acuerdo a la CEPAL se trata también de una excepción destinada a favorecer, antes que a contrariar, los objetivos finales del mercado común. "Supóngase el caso de un país que se proponga desarrollar la producción de automotores, producción que requiere la cooperación de una serie de industrias subsidiarias. En vez de aspirar al desarrollo de todas esas industrias en su propio territorio, el país en cuestión ofrecería a otros países recibir con tratamiento preferencial ciertas partes o piezas a cambio de un tratamiento preferencial al producto termina-

do. La industria se desarrollaría así en forma integrada. Es posible que sin ese tratamiento preferencial la industria se vie a forzada a integrarse en un sólo país a costos elevados. Este tratamiento le permitiría una integración en condiciones superiores de economicidad, de tal manera que, después de cierto tiempo, tanto el producto final como sus partes integrantes puedan desenvolverse dentro del mercado común sin preferencia alguna, salvo la preferencia frente al resto del mundo".

"Las ventajas son obvias, como también lo son los inconvenientes. La generalización de arreglos de este tipo podrían llevar a agrupaciones excluyentes que en última instancia obstaculisan la formación del mercado común. Se ha recomendado por ello que esos arreglos sean aprobados por el Comité, lo cual ofrece a todas las partes contratantes la seguridad de que sus intereses y puntos de vista, serán tenidos en cuenta debidamente. Además, podrían subordinarse los acuerdos a un plazo definido".

El caso anterior, mencionado por la CEPAL, se refería al establecimiento de una nueva industria integrada entre dos o más países. Agrega en tal sentido el informe que "se concibe también acudir a una fórmula semejante para fortalecer ciertas industrias existentes y ponerlas en condiciones de reducir o eliminar eventualmente su protección aduanera. Tómese por ejemplo, el caso de la industria textil entre países unidos por proximidad gregráfica y que tratan de producir los mismos artículos, todos ellos sin haber logrado por ese motivo una dimensión económica y racional de sus plantas industriales. Cabe pensar en un reajuste de los derechos aduaneros, hecho de tal manera que la producción pueda especializarse Hay razones de peso para que estos arreglos se circunscriban a un corto número de países, pues si su número se extendiera, la negociación resultaría más complicada y acaso imposible. Asimismo la concurrencia de países alejados y que tienen industrias más eficientes, haría muy difícil la especialización de los que están unidos por la proximidad geográfica Estosarreglos de especialización permitirán a las plantas industriales alcanzar dimensiones adecuadas, aumentar su productividad y resistir eventualmente la competencia de estos otros países dentro del mercado común, cuando el término para estas preferencias especiales hubiese vencido".

Un punto importante de las recomendaciones de la CEPAL al respecto, es que las rebajas de derechos acordadas en estos arreglos especiales no se computen en los niveles medios pactados. Esto significa que los países en cuestión tendrán que cumplir las rebajas inherentes a estos niveles medios -las cuales se aplicarían a todas las partes contratantes- y que

esas rebajas especiales de carácter preferencial se efectúan para llevar más lejos la política de atenuar progresivamente el nivel de protección y no para restringir su alcance.

Estos artículos prevén entonces la posibilidad de que las Partes concierten entre sí o con otros países latinoamericanos, acuerdos específicos de complementación industrial, en virtud de los cuales se concedan recíprocamente determinadas ventajas, con el fin de lograr un desarrollo industrial más eficiente. Tales acuerdos pueden resultar convenientes para determinadas industrias muy complejas, de manera que algunas partes se fabriquen en un país y otras en los territorios de la otra parte.

Se entiende que los convenios de complementación industrial pueden constituir un paso colateral al mecanismo de la zona de libre comercio para facilitar, tanto el desarrollo industrial como la expansión comercial, de donde fluye la regla de que deben ser negociados en el Comité. Ello también resulta del hecho de que esos acuerdos constituyen excepciones a la cláusula de la nación más favorecida.

Las características de esos acuerdos de complementación industrial deberán ser materia de mayor investigación ulterior. El propio Comité podrá ocuparse, utilizando servicios técnicos apropiados, de los estudios pertinentes, y podrá propiciar las reglas a que deben ajustarse para encuadrar en el espíritu del Acuerdo de Zona de Libre Comercio.

Como una reafirmación más de la intención de los países del Grupo de no constituir bloques y de estimular la incorporación de otros países latinoamericanos, como así mismo de contribuir a la expansión del comercio con el área latinoamericana, se prevé desde ya que los acuerdos de complementación industrial puedan abarcar también otros países latinoamericanos no incorporados al Acuerdo de zona de libre comercio.

Los acuerdos de complementación industrial pueden constituir un medio efectivo para inducir corrientes comerciales inexistentes y contribuir así a que se vayan formando las bases comerciales para la ampliación progresiva del Acuerdo de zona de libre comercio, que supone cierto mínimo de intercambio, a otros países latinoamericanos. Hay algunos países ajenos al grupo iniciador que disponen de industrias y podrán necesitar en el futuro de mercados más amplios para avanzar en etapas progresivas de industrialización. A eso tienden precisamente los acuerdos de complementación industrial.

Cuando participen terceros países latinoamericanos, los acuerdos de complementación industrial pueden requerir que se sometan a la consideración del GATT, como ha ocurrido con la comunidad Europea del carbón y del acero que constituye, en el ámbito Europeo, un tipo de acuerdo de comple-

mentación industrial.

Asimismo las Partes Contratantes que lo consideren necesario podrán celebrar entre sí convenios para regular los asuntos comerciales o económicos específicos, no contemplados especialmente en este Acuerdo y compatibles con su texto.

Los convenios a que nos referimos pueden ser aquéllos que regulen asuntos específicos que interesen a dos o más Partes Contratantes, como ser los de migraciones, pesca, transportes y otros. Esos convenios deberán ser compatibles con las cláusulas del Acuerdo.

CAPITULO IV - TRATAMIENTO DE LA NACION MAS FAVORECIDA

Se dispensó bastante atención al alcance de esta norma. En rigor, una verdadera Zona de Libre Comercio ya supone el funcionamiento del trato de más favor, como ocurre dentro del territorio de cada país, sin que exista una norma expresa que así lo prescriba. Cuando los productos pueden circular sin trabas, va de suyo que nadie discrimina, porque al hacerlo, impondría una restricción contraria a los compromisos formales de la Zona de Libre Comercio.

No obstante que el Acuerdo instituye de inmediato la figura jurídica de Zona de Libre Comercio, no es menos cierto que las notas esenciales de la misma sólo se alcanzarán al cabo de 10 años y que, aún entonces, subsiste la parte residual del intercambio intrarregional, para cuya calificación jurídica se había empleado, más arriba, el término de Zona de preferencias bilaterales con extensión multilateral.

Tanto para el período de sucesivo perfeccionamiento de la Zona, como para la parte residual del intercambio, esa regla fundamental del intercambio internacional requirió una afirmación detallada y precisa, porque de lo contrario se podría desvirtuar el efecto de preferencia en la región.

No se han considetado excepciones a la regla los casos previstos en los artículos referentes a franquicias especiales para países de menor desarrollo económico relativo y facilidades para la incorporación de otros países latinoamericanos, porque en ambos se trata de permitir la creación de condiciones de igualdad entre las Partes, a fin de que la regla del trato de más favor pueda jugar promoviendo ordenada y equitativamente la expansión comercial y el desarrollo económico de todas las Partes Contratantes y no actúe, como ha ocurrido tantas veces en el escenario internacional, distorsionando crecimientos económicos dispares y acentuando diferencias de desarrollo en beneficio de los países con ventaja inicial.

A través de esta sistemática, que respeta el principio jurídico de que la igualdad sólo puede existir en igualdad de condiciones, los países integrantes del grupo, sacrificando el aspecto puramente formal, son consecuen-

tes, al regular sus relaciones comerciales recíprocas, con la posibilidad tanta a veces obtenida en el plano internacional frente a países de mayor desarrollo. Lo que en esas ocasiones se solicitó, con el fundamento indicado, a los países más desarrollados, que en su momento dictaron las reglas del comercio internacional, se aplica mediante esta sistemática de no considerar excepciones formales y por lo tanto taxativas y de interpretación restrictivas, a los favores especiales que se otorgan a países de menor desarrollo relativo dentro de la Zona o a países que deseen incorporarse, sin poder participar de inmediato con el grado ya concedido entre sí por los miembros del Acuerdo.

"ARTICULO 18 - Cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio, que se aplique por una parte contratante en relación con un producto originario de o destinado a cualquier otro país, será inmediata e incondicionalmente extendido al producto similar originario de o destinado al territorio de las demás partes contratantes".

El artículo enuncia la norma de la cláusula de la nación más favorecida y cubre la importación y la exportación, como así también las ventajas, favores o privilegios otorgados a países ajenos al Acuerdo. El principio es esencial para obtener plenamente el efecto de la preferencia intrarregional. La redacción del artículo responde a los canones internacionalmente afectados. La norma es de aplicación inmediata e incondicional.

Cabe señalar que la regla establecida por el artículo precedente se extiende a los derechos aduaneros y gravámenes de cualquier naturaleza que afecten a la importación o a la exportación; a los impuestos y gravámenes internos o nacionales; a los reglamentos y formalidades relacionados con la importación o la exportación; a las leyes, reglamentos y disposiciones de todo tipo referentes a la venta, oferta para venta, compra, transporte, distribución y consumo en el mercado interno, así como a las disposiciones y prácticas derivadas del régimen cambiario.

La enumeración de los casos previstos en un artículo, igualmente de aceptación internacional, no hubiera dejado prácticamente margen alguno para la aplicación de preferencias exclusivamente bilaterales que pudieran desvirtuar los objetivos del Acuerdo.

"ARTICULO 19.- Quedan exceptuados del tratamiento de la nación más favorecida previsto en el artículo 18, las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieren en virtud de convenios entre Partes Contratantes o entre Partes Contratantes y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo".

La excepción del comercio fronterizo es generalmente aceptada, y se incluye en todos los convenios que prevén la cláusula de la Nación más favorecida. Corresponderá al Comité de Comercio y Pagos precisar el concepto de comercio fronterizo para los fines de este Acuerdo. Ello es necesario porque las características del comercio fronterizo en países con grandes extensiones de poca densidad demográfica y reducida actividad económica en sus respectivas regiones colindantes, no pueden ser iguales que las formas en que se debe desarrollar el comercio fronterizo en países densamente poblados y de un alto grado de desarrollo, como ocurre en Europa.

"ARTICULO 2o.- Los capitales procedentes de la Zona gozarán en el territorio de cada Parte Contratante de tratamiento no menos favorable que aquél que se concede a los capitales provenientes de cualquier otro país".

Se trata de la aplicación de la cláusula de Nación más favorecida, al movimiento de capitales.

CAPITULO V - TRATAMIENTO EN MATERIA DE TRIBUTOS INTERNOS

"ARTICULO 21.- En materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de una Parte Contratante gozarán en el territorio de otra Parte Contratante de tratamiento no menos favorable que el que se aplique a productos similares nacionales".

"ARTICULO 22.- En los casos de los productos incluídos en el programa de liberación que no sean producidos o no se produzcan en cantidades sustanciales en su territorio, cada Parte Contratante tratará de evitar que los tributos u otras medidas internas que se apliquen deriven en la anulación o reducción de cualquier concesión o ventaja obtenida por cualquier Parte Contratante en el curso de las negociaciones".

"Si una Parte Contratante se considerase perjudicada por las medidas mencionadas en el párrafo anterior, podrá recurrir a los órganos competentes de la Asociación con el fin de que se examine la situación planteada y se formulen las recomendaciones que correspondan".

El artículo complementa las normas ya comentadas de la cláusula de la más favor, en cuanto prescribe igual tratamiento impositivo de los productos importados del área que los artículos competitivos nacionales. Normas semejantes han sido convenidas frecuentemente en convenios bilaterales relativos a la cláusula de la Nación más favorecida. La regla es, por lo demás, consecuente con los objetivos del Acuerdo de Zona de Libre Comercio, al propender a la igualación de los tratamientos impositivos y a crear condiciones equitativas de concurrencia a los mercados.

CAPITULO VI - CLAUSULAS DE SALVAGUARDIA

"ARTICULO 23.- Las Partes Contratantes podrán autorizar a cualquier Parte

Contratante a imponer con carácter transitorio, en forma no discriminatoria y siempre que no signifiquen una reducción del consumo habitual en el país importador, restricciones a la importación de productos procedentes de la Zona, incorporados al programa de liberación, cuando ocurran importaciones en cantidades o en condiciones tales que causen o amenacen causar perjuicios graves a determinadas actividades productivas de significativa importancia para la economía nacional".

"ARTICULO 24.- Las Partes Contratantes podrán autorizar igualmente a una Parte Contratante que haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balance de pagos global, a que extienda dichas medidas, con carácter transitorio y en forma no discriminatoria, al comercio intrazonal de productos incorporados al programa de liberación.

Las Partes Contratantes procurarán que la imposición de restricciones en virtud de la situación del balance de pagos no afecte, dentro de la Zona, al comercio de los productos incorporados al programa de liberación".

"ARTICULO 25.- Cuando las situaciones contempladas en los Artículos 23 y 24 exigieran providencias inmediatas, la Parte Contratante interesada podrá, con carácter de emergencia y "ad-referendum" de las Partes Contratantes, aplicar las medidas en dichos artículos previstos, debiendo en este sentido comunicarlas de inmediato al Comité, a que se refiere el Artículo 33, quién, si lo juzgase necesario, convocará a sesiones extraordinarias de la Conferencia".

"ARTICULO 26.- Si la aplicación de las medidas contempladas en este Capítulo se prolongase por más de un año, el Comité propondrá a la Conferencia, a que se refiere el Artículo 33, por iniciativa propia o a pedido de cualquier Parte Contratante, la iniciación inmediata de negociaciones, a fin de procurar la eliminación de las restricciones adoptadas.

Lo dispuesto por el presente Artículo no afecta la norma prevista en el Artículo 8".

La Zona de Libre Comercio implica la eliminación de todas las trabas a la circulación de los productos convencionados y para la Zona de preferencias la reducción de esas trabas a los niveles acordados para los productos residuales. En este concepto, no cabrían otras excepciones que las emergentes del propio tratamiento libremente convenido por las Partes para la parte residual durante la marcha hacia la Zona de Libre Comercio.

Semejante rigidez de principios impediría seguramente la formación de la Zona, sea porque ningún país se consideraría en condiciones de participar, sea que, por factores imprevistos, no le cupiera a una Parte otra alternativa que denunciar el Acuerdo y retornar a la situación anterior.

Hay ciertas actividades en los países del grupo iniciador, que han sido estimuladas por los Gobiernos y han gozado de una protección frente a productos competitivos o sustitutivos provenientes de otros países del área. Varias actividades básicas (agricultura, ganadería, forestación, materias primas básicas), están o pueden encontrarse en esa situación.

Cualesquiera sean o hayan sido las razones de las autoridades para estimular esas actividades, es cierto que analizando dinámicamente el desarrollo de la economía del área, se llega a la conclusión de que el crecimiento vegetativo de su población y el mejoramiento previsible de los niveles de vida requerirán, para la satisfacción de consumos corrientes, una producción sensiblemente superior de esos productos básicos, de manera que aún en escala de costos crecientes las actuales actividades marginales pueden tornarse en económicas.

Por último, debe permitirse la aplicación momentánea y de emergencia de medidas especiales para contrarrestar el efecto de factores imprevistos que afecten las respectivas economías en determinados casos y condiciones, reglamentadas en este capítulo.

Se contemplan allí dos tipos diferentes de cláusulas de escape: en primer lugar aquellas medidas de carácter transitorio, que duran mientras existan las circunstancias que las hayan ocasionado. Es el caso de restricciones cuantitativas para proteger ciertas actividades acordadas a países de menor desarrollo relativo. En los tres casos la transitoriedad puede alcanzar varios años y las medidas son renovables mientras subsistan las causas. El GATT admite este tipo de dispensa, para cuyo otorgamiento el Comité analizará las razones invocadas y convendrá las medidas equitativas en función de todos los intereses en juego.

El segundo tipo de las cláusulas de escape son las medidas de emergencia, típicamente de corto plazo y para compensar efectos de factores imprevistos.

Las restricciones cuantitativas u otras medidas de efecto equivalente, previstas en este capítulo suponen, para su compatibilidad con la Zona de Libre Comercio, el acuerdo de las Partes Contratantes, que se logrará mediante negociaciones en el Comité. Durante los primeros años podrán mantenerse medidas unilaterales por la parte residual y no convencionada.

Los productos comprendidos en las medidas podrán igualmente incluirse en la lista común y mantenerse en ella, siempre que, por lo menos al cabo del período del Acuerdo, se haya logrado el consenso necesario para la aplicación de las restricciones cuantitativas u otras medidas de efecto equivalente.

Hubiera resultado sumamente conveniente que en el Tratado se reglamentaran las condiciones que pueden invocarse por parte de países respectivamente importadores y exportadores:

a) Respecto de importaciones, los productos deberían reunir las siguientes condiciones:

i) destinarse a complementar producciones internas básicas que tengan gravitación importantes en la economía nacional; no podrá invocarse la cláusula de escape para proteger producciones de poca gravitación, ni las que no sean básicas.

ii) como alternativa al caso general de la gravitación importante en la economía nacional, se debería admitir que se trate de producciones internas básicas que sean objeto de programas especiales de estímulo gubernamental. Ambas hipótesis pueden coincidir, cuando un gobierno alienta una actividad importante, por ejemplo la agrícola, pero no necesitan superponerse cuando el programa tiende precisamente a lograr una gravitación importante para determinadas producciones aún incipientes, de modo que requiere medidas de escape para proteger la actividad y asegurar la marcha del programa.

iii) las restricciones no deberían significar una reducción de la capacidad efectiva de consumo en el país importador; esta condición es la contrapartida de la complementariedad de la importación. El objetivo de la restricción a la importación no es comprimir el consumo, sino, por el contrario, satisfacerlo con igual prioridad en el abastecimiento para la producción local y la importación proveniente de la Zona, quedando postergadas, como prioridad de abastecimiento las importaciones provenientes de fuera del área, para el caso de que el país abastecedor de la Zona no pueda concurrir en la medida necesaria para satisfacer el consumo.

b) Respecto de exportaciones los requisitos deberían ser:

i) cuando el producto sea indispensable para asegurar el abastecimiento nacional; ello es una excepción al principio general de la Zona de Libre Comercio donde los productos convencionados circulan libremente, vale decir, pueden ser tanto importados como exportados sin trabas.

ii) cuando lo justifiquen razones de balance de pagos, un país puede verse obligado a regular la exportación de cierto producto especialmente si el mismo es la principal fuente de divisas,

limitando la venta al área para equilibrar su balance de pagos con el resto del mundo. Mientras existan monedas de cuenta u otras limitadamente convertibles en el área, la excepción es admisible, porque puede ocurrir que el país exportador sea acreedor en el área y deudor con el resto del mundo, de cuerte que una corrección como la apuntada puede parecer razonable.

En todos los casos las restricciones deben tener el carácter de mayor automaticidad posible para que las otras Partes puedan concurrir en condiciones de máxima competencia a los respectivos mercados de exportación o importación.

Las Partes Contratantes deberían coordinar sus respectivos programas de producción, importación y exportación de los productos afectados por las restricciones, para asegurar, mientras se mantengan las restricciones, cantidades mínimas no inferiores a los niveles tradicionales del intercambio.

Las restricciones reglamentadas pueden ocasionar perjuicios en otros países del área; cuando menos, introducen un elemento de inseguridad que cercena la planeación de empresarios o gobiernos. Por eso, hubiera sido necesario prever la posibilidad de coordinación de las restricciones con los intereses de las Partes afectadas por las mismas, para asegurar cantidades mínimas no inferiores a los niveles tradicionales del intercambio.

La mención de "cantidades mínimas" se debe a que las restricciones, sean directamente tales (cupos, contingentes, etc.), sean otras de efecto equivalente (derechos móviles), son siempre de efecto cuantitativo. Para asegurar esas cantidades mínimas que establecen la seguridad perdida por las restricciones, podrán concertarse contratos a varios años, cuando compradores y vendedores sean antes estatales, o simplemente compromisos de importar o exportar determinadas cantidades de o a los otros países del área.

CAPITULO VII - DISPOSICIONES ESPECIALES SOBRE AGRICULTURA

"ARTICULO 27.- Las Partes Contratantes procurarán coordinar sus políticas de desarrollo agrícola y de intercambio de productos agropecuarios, con objeto de lograr el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales, elevar el nivel de vida de la población rural y garantizar el abastecimiento normal en beneficio de los consumidores, sin desarticular las producciones habituales de cada Parte Contratante".

"ARTICULO 28.- Dentro del período a que se refiere el Artículo 2, cualquier Parte Contratante podrá aplicar, en forma no discriminatoria, al comercio de productos agropecuarios de considerable importancia para su economía,

incorporados al programa de liberación y siempre que no signifique disminución de su consumo habitual ni incremento de producciones antieconómicas, medidas adecuadas destinadas a:

a) Limitar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción interna; y

b) Nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional".

"La Parte Contratante que decida adoptar tales medidas deberá llevarlas a conocimiento de las otras Partes Contratantes, antes de su aplicación".

"ARTICULO 29.- Durante el período fijado en el Artículo 2 se procurará lograr la expansión del comercio de productos agropecuarios de la Zona, entre otros medios, por acuerdos entre las Partes Contratantes, destinados a cubrir los déficit de las producciones nacionales.

Para ese fin, las Partes Contratantes darán prioridad a los productos originarios de los territorios de otras Partes Contratantes en condicionales normales de competencia, tomando siempre en consideración las corrientes tradicionales del comercio intrazonal".

"Cuando esos acuerdos se realizaren entre dos o más Partes Contratantes, las demás Partes Contratantes deberán ser informadas antes de la entrada en vigor de esos acuerdos".

"ARTICULO 30.- Las medidas previstas en este Capítulo no deberán ser utilizadas para obtener la incorporación a la producción agropecuaria de recursos que signifiquen una disminución del nivel medio de productividad preexistente, en la fecha de entrada en vigor del presente Tratado".

"ARTICULO 31.- En caso de que una Parte Contratante se considere perjudicada por disminución de sus exportaciones como consecuencia de la reducción del consumo habitual del país importador, resultante de las medidas indicadas en el Artículo 28 y/o de incremento antieconómico de las producciones a que se refiere el artículo anterior, podrá recurrir a los órganos competentes de la Asociación a efectos de que estos examinen la situación presentada y, si fuera del caso, formulen las recomendaciones para que se adopten las medidas adecuadas, las que serán aplicadas en conformidad con lo dispuesto en el Artículo 12".

Hemos destacado ya el papel dinámico que corresponde a la industria desde el punto de vista del potencial humano; absorber la mano de obra que, en virtud del proceso de tecnificación, no se necesita en la producción primaria, así como la que se va desalojando del artesanado y otras actividades precapitalistas de precaria productividad.

La CEPAL divide a la población agrícola en dos grandes categorías: la que trabaja en la agricultura para la exportación y la consagrada a abastecer las necesidades del mercado interno. En la agricultura destinada al consumo interno suelen prevalecer formas de explotación anacrónicas de muy baja productividad, a las que se agregan en muchos casos el empobrecimiento del suelo tras largo tiempo de cultivo reiterado, sin devolverle su fuerza productiva. Todo ello explica en parte que la agricultura de consumo interno requiera en algunos casos medidas de protección para poder subsistir frente a la competencia extranjera.

No cabe duda, según la CEPAL, que la brusca interrupción de esa competencia, afectaría profundamente a esas actividades protegidas, planteando la duda respecto a donde iría a ocuparse entonces la mano de obra de allí desalojada y que se haría con la tierra que quedará así sin ocupar.

"El cálculo de la disminución porcentual de la mano de obra empleada en la agricultura antes señalado, se refiere a las actividades existentes en el supuesto de que continúe acrecentándose la producción con un progresivo mejoramiento de la técnica. La industria tendría que desenvolverse con mayor amplitud todavía que en las proyecciones hechas, y con la consiguiente elevación de la tasa de crecimiento del producto por habitante, si además de ello hubiera que absorber una cuantía importante de mano de obra desalojada de la agricultura por la competencia exterior".

"Sin embargo, llegar a ese crecimiento industrial supone un esfuerzo de considerable magnitud y no sería prudente asentar la política del mercado común en el supuesto de tasas más elevadas, aunque cabe admitir su posibilidad".

De lo expuesto por la CEPAL surge la necesidad de encarar la agricultura con un criterio muy especial, como es el caso del mercado común de Europa Occidental y el proyecto escandinavo. "No sería aconsejable pensar en disminuir o eliminar la protección existente sin un reajuste de la producción, conforme a un juicioso programa de desarrollo y tecnificación de la producción agrícola. Esto no significa que el mercado común no tendrá influencia alguna sobre la situación existente. Sin duda que podrá tenerla. En efecto, ofrecerá una alternativa que ahora no se tiene con facilidad: importar un producto agrícola a más bajo costo que el producido internamente, ya sea a cambio de exportaciones de otros productos primarios o de productos industriales. En otros términos, el mercado común va a ofrecer la oportunidad, primero, de reajustar gradualmente la producción existente a fin de lograr un empleo más adecuado de la tierra combinado con las importaciones; y segundo, contener por lo menos el avance de la protección frente a la competencia de otros países latinos-

mericanos, cuando sea dable resolver más satisfactoriamente el problema del abastecimiento interno mediante el intercambio recíproco".

"Las consideraciones de prudencia que se ha mencionado más arriba, no son en realidad incompatibles con un amplio desarrollo del comercio de productos agrícolas entre los países latinoamericanos. Este comercio llega actualmente a unos 400 millones de dólares, de los cuales 300 millones corresponden a 11 productos determinados. En las proyecciones contenidas en el informe: "Perspectivas del crecimiento económico de América Latina y el mercado común", se calcula que el comercio de esos 11 productos podría aumentar hasta alrededor de 1.100 millones hacia 1975, sin necesidad de retroceder en la producción que actualmente se protege: bastaría que en el crecimiento futuro del consumo haya un margen adecuado de incremento de las importaciones de otros países, de acuerdo con la alternativa a la que se acaba de hacer referencia".

En resúmen, por las razones expuestas la agricultura mereció una atención especial. Las cláusulas de flexibilidad relativas a la agricultura se han impuesto entonces para defenderla de la competencia de otros países latinoamericanos. Ahora, este hecho no podría verse con criterio estático. La tecnificación de la agricultura en estos países, podría permitir afrontar en condiciones favorables aquella competencia. Además no hay que descartar la posibilidad de que el fuerte crecimiento del consumo, con el transcurso del tiempo, haga indispensable que estas actividades, como la protegida, se mantengan y estimulen, en virtud de que los saldos de los países exportadores se van restringiendo por el crecimiento de su propio consumo. Frente a la posibilidad de estas transformaciones la CEPAL aconsejó proceder con prudencia y acordar un tratamiento especial a las actividades agrícolas, sin perder de vista la necesidad de trazar programas para la sustitución gradual de ciertas importaciones de alto costo por otras de mayor productividad, tanto en beneficio del consumidor, como para contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos productivos disponibles:

CAPITULO VIII - MEDIDAS EN FAVOR DE PAISES DE MENOR DESARROLLO ECONOMICO RELATIVO

"ARTICULO 32.- Las Partes Contratantes, reconociendo que la consecución de los objetivos del presente Tratado será facilitada por el crecimiento de las economías de los países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, realizarán esfuerzos en el sentido de crear condiciones favorables a ese crecimiento".

"Para este fin, las Partes Contratantes podrán:

a) Autorizar a una parte contratante a conceder a otra Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona,

mientras sea necesario y con carácter transitorio, a los fines previstos en el presente artículo, ventajas no extensivas a las demás Partes Contratantes, con el fin de estimular la instalación o la expansión de determinadas actividades productivas";

b) "Autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a cumplir el programa de reducción de gravámenes y otras restricciones en condiciones más favorables, especialmente convenidas";

c) "Autorizar a una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a adoptar medidas adecuadas a fin de corregir eventuales desequilibrios en su balance de pagos";

d) Autorizar a una parte contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona a que aplique, cuando sea necesario y con carácter transitorio, en forma no discriminatoria y mientras no signifique una reducción de su consumo habitual, medidas adecuadas con el objeto de proteger la producción nacional de productos incorporados al programa de liberación, que sean de importancia básica para su desarrollo económico;

e) Realizar gestiones colectivas en favor de una Parte Contratante de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, en el sentido de apoyar y promover, dentro y fuera de la Zona, dedidas de carácter financiero o técnico destinadas a lograr la expansión de las actividades productivas ya existentes o a fomentar nuevas actividades, especialmente las que tengan por objeto la industrialización de sus materias primas; y

f) Promover o apoyar, según sea el caso, programas especiales de asistencia técnica de una o más Partes Contratantes, destinados a elevar, en países de menor desarrollo económico relativo dentro de la Zona, los niveles de productividad de determinados sectores de producción.

El Texto de Santiago prevé dos cláusulas encaminadas a favorecer, mediante concesiones especiales o exención de ciertos compromisos, a los países de menor desarrollo económico relativo.

En las reuniones posteriores se debatió ampliamente el sentido y alcance de esas cláusulas, que tienden a equiparar el desarrollo dispar de algunos países de la Zona en comparación con otros.

Atendiendo a las inquietudes manifestadas al respecto los representantes de Bolivia, Paraguay y Perú, se acordó formar con ambas cláusulas y una general (Artículos 22°, 23°, 24°) un capítulo. Se hace particular referencia a la industrialización de materias primas producidas por cada

...ratante.

En los casos previstos las Partes Contratantes pueden facilitar a determinados países con mayor desarrollo relativo, para que con carácter de exclusividad otorguen acceso a sus mercados.

En tal sentido actuaría una reducción de gravámenes o eliminación de restricciones para determinado producto que se fabricara en un país de menor desarrollo relativo para su colocación, más allá del propio mercado generalmente insuficiente, en los mercados más amplios del o los países concedentes de la ventaja.

La excepción a la cláusula de más favor no es tal, porque deliberadamente se desea conceder uno o varios mercados a determinada actividad en el país de menor desarrollo relativo, a fin de acelerar su desarrollo, darle poder de compra en el área y contribuir a crear la igualdad de condiciones que es requisito para el buen funcionamiento del trato de más favor.

La CEPAL ha señalado repetidamente que la debilidad principal del proceso de industrialización de Latinoamérica, reside en que se ha desarrollado en compartimentos estancos, en los cuales cada país trata de hacer lo mismo que los otros, sin especialización ni comercio recíproco. Con el establecimiento de la Zona no sólo se pretende iniciar la comunicación entre los diferentes compartimentos, sino sobre todo evitar que continúen desarrollándose en esa forma las nuevas industrias que tendrá que alentar.

Cabe preguntar si admitir un promedio más alto de protección para los países en desarrollo industrial incipiente, en relación con los más avanzados, no llevaré a tales países a encerrarse en un compartimento estanco.

No cabe duda que estos países tienen que industrializarse a medida que se van tecnificando sus actividades primarias. Tampoco cabe duda que sin una mayor protección de su industria -por su menor productividad, que resulta en parte de su mercado más estrecho- no podrían hacer frente a la competencia de los grandes. Por lo tanto había que conciliar la necesidad de esa mayor protección media, con la conveniencia de evitar esa deformación en el proceso industrializador, mediante la especialización y el comercio recíproco.

Los países más avanzados tendrán interés en que los de desarrollo industrial incipiente les abran el mercado para sus productos industriales: maquinaria y equipos, automotores, productos intermedios y artículos de una vasta gama de industrias de consumo corriente. Los países de escaso desarrollo no tienen esas industrias y están adquiriendo sus importaciones

en el resto del mundo, frecuente con derechos aduaneros bajos. No bastaría pues la rebaja o eliminación de los derechos para crear una zona preferencial, sino que en la mayoría de los casos sería indispensable elevar los moderadamente con respecto al resto del mundo.

No sería suficiente que en reciprocidad los países de desarrollo incipiente recibieran de los más avanzados un tratamiento favorable a sus productos. Como en virtud del principio de la nación más favorecida, este tratamiento tendría que extenderse también a los otros países avanzados, es difícil que los de desarrollo incipiente puedan competir con ellos. De ello se derivan las concesiones especiales que estamos estudiando. Las rebajas o eliminaciones de derechos que un país más avanzado acordara a uno de desarrollo incipiente, no se extenderían a todos los otros países latinoamericanos, sino sólo a los de desarrollo incipiente. Estos países podrían así disfrutar del creciente mercado de los países más avanzados, sin la interferencia de terceros.

Señala la CEPAL que a su vez, el país más avanzado podrá ir mucho más lejos de estas concesiones especiales, si ellas se circunscriben a los países de desarrollo incipiente y no se extienden a otros países avanzados. Esto concierne particularmente a las industrias ya existentes. Cuando un país avanzado elimina o rebaja derechos para las mercaderías provenientes de países de incipiente desarrollo, por la magnitud relativamente pequeña de éstos, su efecto competitivo podría ser de la misma naturaleza dentro del país más avanzado, que el de la creación de nuevos establecimientos en la misma industria en el proceso normal de crecimiento industrial. Ya, pues, de suponer que ello no encuentre las mismas dificultades con que se tropezaría en el caso de que las concesiones se entendiesen a las importaciones de países que, por su poderío industrial podrían llegar a tener muy acentuada influencia en el mercado.

Observa la CEPAL que el "régimen de estas concesiones ofrece a los países de desarrollo incipiente una alternativa que no tendrían de otro modo en su industrialización: en vez de industrializarse en un compartimento cerrado, con protección exagerada, podría eliminar o reducir sus derechos a un gran número de productos industriales, a cambio de la posibilidad efectiva que se les abrirían para otros en los países más avanzados".

De esta manera, los países de desarrollo industrial incipiente, en vez de procurar el establecimiento de toda clase de industrias de consumo, aprovecharían esas posibilidades de exportación para alentar industrias que, además del propio, tuvieran el mercado de los países más avanzados. Habría así francas oportunidades de especialización industrial y de intercambio recíproco, que no se presentaría sin el régimen de concesiones

especiales. El hecho de señalar las industrias de consumo, no supone que estos países de desarrollo incipiente no puedan también especializarse en ciertos bienes de capital. En efecto, nada impediría que un país de desarrollo incipiente pudiera llevar adelante ciertas industrias de maquinarias que, por ejemplo, tengan base razonable en el mercado local".

Para el éxito del Tratado es indispensable entonces que los países menos desarrollados encuentren en él incentivos que hoy no tienen, para una vigorosa industrialización; pero si estos países quedaran dentro del acuerdo en las mismas condiciones que los más avanzados, su objetivo sería ilusorio por la mayor productividad industrial de estos últimos. Para evitar este resultado la CEPAL estudió diversos procedimientos: por ejemplo, mantener por tiempo prudencial la protección razonable que requieren las industrias de los países menos avanzados, que trabajan para su consumo interno, mientras van eliminándose los derechos y restricciones para las mismas y otras industrias en los más avanzados. También podrían estimularse la implantación de industrias de exportación en los países menos avanzados y otorgar las facilidades necesarias para su importación en los más avanzados.

No recomendó la CEPAL en este aspecto un sacrificio de los países más desarrollados en favor de los otros. Hay un claro interés recíproco. Dentro del régimen preferencial de comercio que la Zona de Libre Comercio significa, las exportaciones que hagan los menos desarrollados a los más desarrollados les dará un poder adquisitivo que se empleará en gran parte en comprar productos manufacturados de estos últimos, sobre todo cuando se llegue a un sistema multilateral de pagos que aliente a emplear los saldos acreedores dentro del ámbito de la Zona y reduzca al mínimo la pérdida de dólares u otras monedas de libre convertibilidad hacia el resto del mundo.

Agrega la CEPAL que sin estos arreglos especiales, los países más avanzados encontrarían serias dificultades para vender sus bienes de capital y otros bienes cuyos costos sean superiores a los internacionales, si bien es cierto que la ampliación del mercado y el aumento consiguiente de productividad irá acercando sus costos a los internacionales. Mientras tanto sería lógico esperar, siguiendo siempre a la CEPAL, que los países menos desarrollados resistieran el otorgamiento de preferencias a estos bienes, si para adquirirlos necesitan desprenderse de sus divisas fuertes. Pero si les es dado hacerlo con exportaciones adicionales, especialmente de artículos manufacturados, se abre un dilatado campo de interés recíproco entre uno y otro grupo de países.

Si bien el establecimiento de la Zona de Libre Comercio resolverá

problemas fundamentales, quedarán otros problemas que tendrán que ser objeto de cuidadosas negociaciones. Sin embargo, el acuerdo crea el marco preferencial y ofrece a los gobiernos los instrumentos necesarios para lograr soluciones de interés recíproco. Estos niveles más altos de protección para los países de desarrollo industrial incipiente no resuelven, por supuesto, el problema de la industrialización en esos países, sino que les aseguran una posición adecuada para negociar con los países más avanzados concesiones especiales que impulsen su sana industrialización. En última instancia la solución definitiva dependerá del juicioso empleo de los instrumentos de negociación dentro de ese marco general.

CAPITULO IX - ORGANOS DE LA ASOCIACION

"ARTICULO 33.- Son órganos de la Asociación la Conferencia de las Partes Contratantes (denominada en este Tratado "la Conferencia") y el Comité Ejecutivo Permanente (denominado en este Tratado "el Comité")".

"ARTICULO 34.- La Conferencia es el órgano máximo de la Asociación. Tomará todas las decisiones sobre los asuntos que exijan resolución conjunta de las Partes Contratantes y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) adoptar las providencias necesarias para la ejecución del presente Tratado y examinar los resultados de la aplicación del mismo;
b) promover la realización de las negociaciones previstas en el Artículo 4 y apreciar sus resultados;
c) aprobar el presupuesto anual de gastos del Comité y fijar las contribuciones de cada Parte Contratante;
d) establecer su reglamento y aprobar el reglamento del Comité;
e) elegir un Presidente y dos Vicepresidentes para cada período de sesiones;
f) designar el Secretario Ejecutivo del Comité; y
g) entender en los demás asuntos de interés común.

"ARTICULO 35.- La Conferencia estará constituída por delegaciones debidamente acreditadas de las Partes Contratantes. Cada delegación tendrá derecho a un voto".

"ARTICULO 36.- La Conferencia se reunirá: a) en sesiones ordinarias, una vez por año; b) en sesiones extraordinarias, cuando fuere convocada por el Comité".

"En cada período de sesiones la Conferencia fijará la sede y la fecha del siguiente período de sesiones ordinarias".

"ARTICULO 37.- La Conferencia sólo podrá tomar decisiones con la presencia de, por lo menos, dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes".

"ARTICULO 38.- Durante los dos primeros años de vigencia del presente Tratado, las decisiones de la Conferencia serán tomadas con el voto afirmativo de, por lo menos, dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes y siempre que no haya voto negativo".

"Las Partes Contratantes establecerán en la misma forma, el sistema de votación que se adoptará después de este período".

"Con el voto afirmativo de dos tercios (2/3) de las Partes Contratantes:

a) se aprobará el presupuesto anual de gastos del Comité;

b) se elegirá el Presidente y dos Vice-Presidentes de la Conferencia, así como el Secretario Ejecutivo; y

c) se fijarán la fecha y la sede de los períodos de sesiones de la Conferencia".

"ARTICULO 39.- El Comité es el órgano permanente de la Asociación encargado de velar por la aplicación de las disposiciones del presente Tratado y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones y obligaciones:

a) convocar la Conferencia;

b) someter a la aprobación de la Conferencia un programa anual de trabajos así como un proyecto de presupuesto anual de gastos del Comité;

c) representar a la Asociación ante terceros países y organismos o entidades internacionales con el objeto de tratar asuntos de interés común. Asimismo, la representará en los contratos y demás actos de derecho público y privado;

d) realizar los estudios, sugerir las providencias y formular a la Conferencia las recomendaciones que considere convenientes para el mejor cumplimiento del Tratado;

e) someter a las sesiones ordinarias de la Conferencia un informe anual sobre sus actividades y sobre los resultados de la aplicación del presente Tratado;

f) solicitar el asesoramiento técnico así como la colaboración de personas y de organismos nacionales e internacionales;

g) tomar las decisiones que le fueron delegadas por la Conferencia;

h) ejecutar las tareas que le fueron encomendadas por la Conferencia".

"ARTICULO 40.- El Comité estará constituído por un representante permanente de cada Parte Contratante, con derecho a un voto":

"Cada representante tendrá un suplente"

"ARTICULO 41.- El Comité tendrá una secretaría dirigida por un Secretario Ejecutivo y compuesta de personal técnico y administrativo".

"El Secretario Ejecutivo, que será elegido por la Conferencia para

un período de tres años, renovable por iguales plazos, participará en el plenario del Comité sin derecho a voto".

"El Secretario Ejecutivo será el Secretario General de la Conferencia y tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

a) organizar los trabajos de la Conferencia y del Comité;

b) preparar el proyecto de presupuesto anual de gastos del Comité; y

c) contratar y admitir el personal técnico y administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento del Comité".

"ARTICULO 42.- En el desempeño de sus funciones, el Secretario Ejecutivo y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno ni de entidades nacionales o internacionales. Se abstendrán de cualquier actitud incompatible con su calidad de funcionarios internacionales".

"Las Partes Contratantes se comprometen a respetar el carácter internacional de las funciones del Secretario Ejecutivo y del personal de la Secretaría absteniéndose de ejercer sobre los mismos cualquier influencia en el desempeño de sus funciones".

"ARTICULO 43.- A fin de facilitar el estudio de problemas específicos, el Comité podrá establecer Comisiones Consultivas integradas por representantes de los diversos sectores de las actividades económicas de cada una de las Partes Contratantes".

"ARTICULO 44.- El Comité solicitará para los órganos de la Asociación, el asesoramiento técnico de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos (CIES)".

"ARTICULO 45.- El Comité se constituirá a los sesenta días de la entrada en vigencia del presente Tratado y tendrá su sede en la Ciudad de Montevideo".

CAPITULO X - PERSONALIDAD JURIDICA - INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS

"ARTICULO 46.- La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio gozará de completa personalidad jurídica y especialmente de capacidad para:

a) contratar;

b) adquirir los bienes muebles e inmuebles indispensables para la realización de sus objetivos y disponer de ellos;

c) demandar en juicio; y

d) conservar fondos en cualquier moneda y hacer las transferencias necesarias".

"ARTICULO 47.- Los representantes de las Partes Contratantes, así como

los funcionarios y asesores internacionales de la Asociación gozarán en la zona de las inmunidades y privilegios diplomáticos y demás necesarios para el ejercicio de sus funciones".

"Las Partes Contratantes se comprometen a celebrar en el plazo más breve posible un Acuerdo destinado a reglamentar lo dispuesto en el párrafo anterior, en el cual se definirán dichos privilegios e inmunidades".

"La Asociación celebrará un Acuerdo con el Gobierno de la República Oriental del Uruguay a efectos de precisar los privilegios e inmunidades de que gozarán dicha Asociación, sus órganos y sus funcionarios y asesores internacionales".

CAPITULO XI - DISPOSICIONES DIVERSAS

El capítulo contiene normas generales relativas a los regímenes tarifarios y de comercio exterior en las Partes Contratantes. En sentido general, las mismas tienden al ajuste progresivo de esos regímenes como medio apropiado para progresar hacia la Zona de Libre Comercio y, ulteriormente, a formas más estrechas de complementación económica.

"ARTICULO 48.- Ninguna modificación introducida por una Parte Contratante en el régimen de imposición de gravámenes a la importación podrá significar un nivel de gravámenes menos favorables que el vigente antes de la modificación, para cada uno de los productos que fueren objeto de concesiones a las demás Partes Contratantes".

La Zona de Libre Comercio tiende precisamente a la plena utilización del arancel aduanero como instrumento efectivo para regular el comercio exterior. Por ello, será necesario que las Partes Contratantes amolden a sus actuales instrumentos de regulación a la tarifa aduanera, eliminando aquellos que sean incompatibles con la misma u obsoletos, porque sus fines se alcanzan mejor con una tarifa bien estructurada.

El artículo comentado se refiere precisamente al caso de una reforma arancelaria de una Parte Contratante. Ello si bien deseable, no debe aparejar un tratamiento menos favorable que el vigente con la aplicación de instrumentos aduaneros.

Cuando se refunden en una tarifa aduanera los gravámenes del tipo definido en el artículo 2, segundo párrafo, susceptibles de medición monetaria, la equivalencia entre unos y otros no ofrecerá dificultades, y la Parte que reforma su tarifa englobando en ésta los otros gravámenes, deberá respetar las concesiones dadas y los compromisos asumidos de concesiones futuras.

El problema aparecerá, en cambio, cuando se refundan en una tarifa los otros restricciones de carácter cuantitativo o administrativo. La

equivalencia puede ser difícil. Por eso se faculta al Comité para promover las negociaciones tendientes a restablecer la situación anterior, ( (cuando ello sea posible porque hay equivalencias de medición monetaria), o buscar nuevas fórmulas de equilibrio, que contemplen equitativamente los intereses de las Partes Contratantes y la situación de hecho resultante de la dificultad de encontrar equivalencias formales entre los instrumentos anteriores y la nueva tarifa.

El tratamiento no menos favorable en caso de reforma tarifaria, previsto en el artículo bajo comentario, se refiere sólo a los productos convencionados en las listas individuales. Respecto de los demás, las partes mantienen su libertad al efectuar la reforma tarifaria, pero no podrían, sin violar el espíritu y los objetivos del Acuerdo de Zona de Libre Comercio, provocar un empeoramiento tan sensible que coartara toda posibilidad de competencia intrarregional y suspendiera corrientes comerciales establecidas para los productos afectados.

Se exceptúa del cumplimiento de la exigencia establecida en el párrafo anterior, la actualización del aforo ("pauta del valor mínimo"), para la aplicación de gravámenes aduaneros, siempre que ésta actualización responda exclusivamente al valor real de la mercadería. En este caso el valor no incluye los gravámenes aduaneros aplicados a la mercadería.

"ARTICULO 49.- Para la mejor ejecución de las disposiciones del presente Tratado, las Partes Contratantes procurarán, en el más breve plazo posible:

a) fijar los criterios que serán adoptados para la determinación del origen de las mercaderías, así como su condición de materias primas, productos semielaborados o productos elaborados;

b) simplificar y uniformar los trámites y formalidades relativas al comercio recíproco;

c) establecer una nomenclatura tarifaria que sirva de base común para la presentación de las estadísticas y la realización de las negociaciones previstas en el presente Tratado;

d) determinar lo que se considera tráfico fronterizo para los efectos del Artículo 10 y 19; y

e) establecer los criterios para la caracterización del "dumping" y otras prácticas desleales de comercio y los procedimientos al respecto".

La uniformación o ajuste de las definiciones, procedimientos y reglamentaciónes y criterios aduaneros, tiende a evitar que por vía reglamentaria se impida la plena realización de los objetivos del Acuerdo de Zona de Libre Comercio.

La coordinación de nomenclaturas y estadísticas aduaneras, es indis

pensable para eliminar los inconvenientes prácticos para elaborar las bases de cálculo encaminadas a cuantificar los compromisos mínimos.

Asimismo las Partes Contratantes deberán armonizar los regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos fiscales y cambiarios respectivos aplicados al resto del mundo, especialmente cuando ello fuera necesario para asegurar condiciones equitativas entre las Partes Contratantes o para facilitar su integración y complementación industrial.

La armonización de los regímenes de importación y exportación y de tratamientos fiscales y cambiarios aplicados al resto del mundo, es asimismo un requisito necesario para el buen funcionamiento de la Zona de Libre Comercio. Ello vale particularmente para el comercio de productos que contengan una parte apreciable de materiales importados de fuera del área, porque según el tratamiento respectivo en una y otra Parte Contratante, pueden resultar condiciones competitivas no equitativas o la imposibilidad de avanzar en la integración y complementación industrial.

Además deberían simplificar entre ellas en forma progresiva y coordinada, los regímenes de comercio exterior en los aspectos administrativos cambiario, financiero y otros.

Es éste un principio general de política económica que debería orientar en todo momento a las Partes Contratantes para la mejor y más rápida consecución de los objetivos del Acuerdo y su ulterior avance hacia otras fases de complementación económica.

"ARTICULO 50.- Los productos importados desde la Zona por una Parte Contratante no podrán ser reexportados, salvo cuando para ello hubiere acuerdo entre las Partes Contratantes interesadas".

"No se considerará reexportación, si el producto fuere sometido en el país importador a un proceso de industrialización o elaboración cuyo grado será calificado por el Comité".

"ARTICULO 51.- Los productos importados o exportados por una Parte Contratante gozarán de libertad de tránsito dentro de la Zona y estarán sujetos, exclusivamente, al pago de las tasas normalmente aplicables a la prestación de servicios".

"ARTICULO 52.- Ninguna Parte Contratante podrá favorecer sus exportaciones mediante subsidios u otras medidas que puedan perturbar las condiciones normales de competencia dentro de la Zona".

"No se considera subsidio la exoneración en favor de un producto exportado de los derechos o impuestos que graven el producto o sus componentes cuando se destine al consumo interno, ni la devolución de esos derechos e impuestos ("draw-back").

"ARTICULO 53.- Ninguna disposición del presente Tratado será interpretada como impedimento para la adopción y el cumplimientode medidas destinadas a la:

a) protección de la moralidad pública;
b) aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;
c) regulación de las importaciones o exportaciones de armas, municiones y otros materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares, siempre que no interfieran con lo dispuesto en el Artículo 51 y en los Tratados sobre libre tránsito irrestricto vigente en las Partes Contratantes;
d) protección de la vida y salud de las personas, los animales y los vegetales;
e) importación y exportación de oro y plata metálicos;
f) protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico; y
g) exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radioactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear".

"ARTICULO 54.- Las Partes Contratantes emplearán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano. A tal efecto, el Comité procederá a realizar estudios y a considerar proyectos y planes tendientes a la consecución de dicho objetivo, procurando coordinar sus trabajos con los que realizan otros organismos internacionales".

Respecto al artículo 51 cabe señalar que la libertad de tránsito es materia de acuerdos internacionales y la cláusula bajo comentario coincide con normas generalmente aceptadas en acuerdos internacionales y bilaterales.

Asimismo respecto al artículo 53 recordaremos que los convenios de la cláusula de la Nación más favorecida suelen prever estas excepciones. La redacción del artículo responde igualmente a cánones internacionalmente aceptados.

Cabe destacar finalmente las previsiones del artículo 54 en cuanto a que las Partes Contratantes emplearán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano, coincide en tal sentido con lo postulado en el Preámbulo del Tratado.

CAPITULO XII - CLAUSULAS FINALES

"ARTICULO 55.- El presente Tratado no podrá ser firmadocon reservas, ni

podrán ser recibidas en ocasión de su ratificación o adhesión".

"ARTICULO 56.- El presente Tratado será ratificado por los Estados signatarios en el más breve plazo posible".

"Los Instrumentos de Ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, el cual comunicará la fecha de depósito a los Gobiernos de los Estados que hayan firmado el presente Tratado y a los que en su caso hayan adherido".

"ARTICULO 57.- El presente Tratado entrará en vigor treinta días después del depósito del tercer Instrumento de Ratificación, con relación a los tres primeros países que lo ratifiquen; y, para los demás signatarios, el trigésimo día posterior al depósito del respectivo Instrumento de Ratificación, y en el orden en que fueren depositadas las ratificaciones".

"El Gobierno de la República Oriental del Uruguay notificará al Gobierno de cada uno de los Estados signatarios la fecha de la entrada en vigor del presente Tratado".

"ARTICULO 58.- Después de su entrada en vigor, el presente Tratado quedará abierto a la adhesión de los demás Estados Latinoamericanos, que deberán depositar, a tal efecto, ante el Gobierno de la República Oriental del Uruguay el correspondiente Instrumento de Adhesión. El tratado entrará en vigor para el Estado adherente treinta días después deldepósito delrespectivo Instrumento".

"Los Estados adherentes efectuarán las negociaciones a que se refiere el Artículo 4, en la sesión de la Conferencia inmediatamente posterior a la fecha de depósito del Instrumento de Adhesión".

"ARTICULO 59.- Cada Parte Contratante comenzará a beneficiarse de las concesiones ya otorgadas entre sí por las demás Partes Contratantes, a partir de la fecha en que entren en vigor las reducciones de gravámenes y demás restricciones negociadas por ellas sobre la base de reciprocidad y cumplidos los compromisos mínimos a que se refiere el Artículo 5, acumulados durante el período transcurrido desde la entrada en vigor del presente Tratado".

"ARTICULO 60.- Las Partes Contratantes podrán introducir enmiendas al presente Tratado, las cuales serán formalizadas en protocolos que entrarán en vigor una vez que hayan sido ratificados por todas las Partes Contratantes y depositados los respectivos Instrumentos".

"ARTICULO 61.- Expirado el plazo de doce (12) años, a contar desde la fecha de entrada en vigor del presente Tratado, las Partes Contratantes procederán a examinar los resultados obtenidos en virtud de su aplicación e iniciarán las negociaciones colectivas necesarias para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuere oportuno para adaptarlo a

una nueva etapa de integración económica".

"ARTICULO 62.- Las disposiciones del presente Tratado no afectarán los derechos y obligaciones resultantes de convenios suscriptos por cualquiera de las Partes Contratantes con anterioridad a la entrada en vigor del presente Tratado".

"Cada Parte Contratante tomará, sin embargo, las providencias necesarias para armonizar las disposiciones de los convenios vigentes con los objetivos del presente Tratado".

"ARTICULO 63.- El presente Tratado tendrá duración ilimitada".

"ARTICULO 64.- La Parte Contratante que desee desligarse del presente Tratado deberá comunicar esa intención, a las demás Partes Contratantes en una de las sesiones ordinarias de la Conferencia, efectuando la entrega formal del documento de denuncia en la sesión ordinaria siguiente".

"Formalizada la denuncia, cesarán automaticamente para el Gobierno denunciante los derechos y obligaciones que corresponden a su condición de Parte Contratante, exceptuando los referentes a las reducciones de gravámenes y demás restricciones recibidas u otorgadas en cumplimiento del programa de liberación, las cuales continuarán en vigor por un período de cinco años, a partir de la fecha de la formalización de la denuncia".

"El plazo indicado en el párrafo anterior podrá ser disminuído en casos debidamente fundados, por acuerdo de la Conferencia y a petición de Parte Contratante interesada".

"ARTICULO 65.- El presente Tratado se denominará Tratado de Montevideo".

"EN FE DE LO CUAL, los Plenipotenciarios que suscriben, habiendo depositado sus Plenos Poderes, hallados en buena y debida forma, firman el presente Tratado en nombre de sus respectivos Gobiernos".

"HECHO en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero del año mil novecientos sesenta, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos. El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Tratado y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes".

———o———

Como se observa, en su capítulo XII el Tratado establece diversas cláusulas finales de contenido heterogéneo.

Se destacan entre estas cláusulas el artículo 63 que establece que el Tratado tendrá una duración ilimitada. Pasado el plazo de los doce años, según el artículo 61, las Partes Contratantes examinarán los resultados obtenidos por la Asociación e iniciarán negociaciones para la mejor consecución de los objetivos del Tratado, y si fuere preciso adaptarlo a

una nueva etapa de integración económica.

Cualquier Parte Contratante puede denunciar el Tratado advirtiéndolo con un solo año de antelación y precisamente en el curso de la sesión ordinaria de la Conferencia. Transcurrido el plazo, la denuncia toma efecto y cesan automáticamente para el Gobierno denunciante los derechos y obligaciones emergentes del Tratado, excepto las reducciones de gravámenes otorgadas en cumplimiento del programa de liberalización, que continuarán en vigor durante cinco años (art. 64).

Finalmente, es importante destacar que, de acuerdo con el artículo 58, el Tratado de Montevideo queda abierto a la adhesión de todos los restantes Estados, para lo cual les bastará depositar el correspondiente Instrumento de Adhesión.

Una de las razones que el Grupo de Trabajo de la CEPAL ha tenido para recomendar el procedimiento del promedio, ha sido la de facilitar la incorporación de nuevos países al Acuerdo originario. "Es posible, en efecto, que se constituya un grupo inicial de países dispuesto a iniciar la realización del mercado común, conforme a la estructura y las normas recomendadas. Se ha recomendado, sin embargo, que a la negociación correspondiente sean invitados todos los países latinoamericanos a fin de darles igual oportunidad de adhesión. Este punto es tan esencial, como el de que los países no adheridos inicialmente puedan hacerlo más adelante en cualquier momento. El procedimiento del promedio facilitará considerablemente la adhesión, pues bastaría asumir el compromiso concreto que él significa, para que la incorporación pudiera hacerse sin laboriosas negociaciones iniciales. Si el acceso de nuevos países no se facilitara de ese modo, se correría el riesgo de formación de grupos excluyentes. El núcleo inicial de países tendería a encerrarse en si mismo y otros países no participantes podrían tratar de formar entre ellos núcleos similares igualmente cerrados. Y en vez de un vasto mercado común latinoamericano se tendría después de algún tiempo una serie de constelaciones subregionales con tan escasa comunicación entre sí, como la que ahora prevalece en la economía de América Latina".

Ha sido preocupación dominante de la CEPAL, prevenir la formación de esas constelaciones aisladas. "Si un núcleo inicial de países tiene el propósito de comenzar enseguida el proyecto de realización del mercado común, la renuncia de otros a acompañarlos no debiera influir en modo alguno en la decisión de aquellos. Pero sí es esencial que su eventual incorporación quede abierta en todo momento".

Destaca la CEPAL que la proximidad geográfica no representa de por

sí un factor que pueda justificar generalmente un tratamiento diferencial en favor de los países respectivos. "Sin duda alguna, esta proximidad, ofrece ventajas naturales al intercambio entre los países así vinculados", pero no existen razones para agregar a estas ventajas las de un tratamiento aduanero diferencial en favor de los productos de tales países.

"Antes bien, hay grandes posibilidades de coincidencia de intereses económicos que superan las consideraciones de proximidad geográfica".

"Un mercado común extendido a un ámbito más amplio que el de la proximidad, permitiría aprovechar a fondo esa coincidencia de intereses. ¿Por qué la maquinaria producida en México o Chile no se admitiría en Colombia, por ejemplo, en las mismas condiciones que las otorgadas a Venezuela, si esos países estuvieran dispuestos a acordar concesiones recíprocas en cumplimiento de su obligación de llegar a un determinado nivel medio de derechos? ¿Y por qué los productos de Cuba no gozarían en el Brasil del mismo tratamiento que los del Uruguay?"

"Todo esto tiene gran trascendencia para el futuro del mercado común. Si dentro del amplio sistema preferencial que se trata de establecer en América Latina se inician prácticas diferenciales, se corre el riesgo de llegar a un verdadero mosaico de situaciones en que cada producto pague un derecho diferente o no lo pague, según el país latinoamericano de donde provenga. El bilateralismo ha creado ya un sistema diferencial cuya consecuencia final ha sido la restricción del intercambio. La propagación de estas diferenciaciones complicaría y trastornaría mucho más todavía el tráfico recíproco. Por lo demás, no se olvide que cuanto mayor sea el número de países sujetos al mismo tratamiento, tanto más se extenderá el ámbito de la competencia y la especialización y tanto más eficaz podrá ser entonces el mercado común".

El tratamiento diferencial podría significar en ciertos casos la solución más fácil y expeditiva de un problema circunstancial. "En efecto, se concibe un país que solamente puede exportar un determinado producto a otro, si éste le ofrece un tratamiento aduanero especial, a cambio de una concesión recíproca similar. El éxito de esta operación está en alejar del mercado a los otros países. Pero si el sistema se generalizara y estos otros países hicieran lo mismo, se verían llevados a su vez a excluir a los dos primeros de esos arreglos diferenciales. El riesgo del procedimiento está precisamente en su propagación".

"Para evitar este posible fraccionamiento del mercado común, en desmedro de sus ventajas fundamentales, el Grupo de Trabajo ha insistido en la conveniencia de aplicar el principio de la nación más favorecida sin otras excepciones que las que se explicarán en su lugar".

"Será más frecuente seguir el procedimiento de las negociaciones. Suscripto el acuerdo y fijado el nivel medio de derechos aduaneros que los países se comprometen a alcanzar en el término de diez años, comenzarán las negociaciones para ir cumpliendo este compromiso. En el curso de ellas un país se mostrará dispuesto a eliminar o reducir sus derechos sobre ciertos artículos que interesan especialmente a un segundo país, siempre que éste haga lo propio con artículos que interesan especialmente a aquél. El principio mencionado exige la aplicación automática de estas concesiones a los demás países del mercado. La primera pregunta lógica que se plantea es la siguiente: ¿por qué estos otros países recibirán esas concesiones si no ofrecen otras en reciprocidad?"

"La respuesta es simple. La negociación que ha comenzado bilateralmente, tendrá que extenderse multilateralmente antes de finiquitarse. Así, si los países resuelven acordarse concesiones recíprocas, en un momento dado juzgarán conveniente invitar a otros que se beneficiarán con ellas a participar en la negociación a fin de que puedan ofrecer sus propias concesiones. De ahí la conveniencia de que estas negociaciones se efectúen en el seno del Comité o de que se le dé cuenta de ellas en momento oportuno, si es que no se decidiese desde el comienzo realizar negociaciones multilaterales".

"Sin embargo, podría ocurrir que un país, sabiendo que con la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida se le extenderán automáticamente las concesiones acordadas por los otros, no se manifieste dispuesto a otorgarlas en reciprocidad. Si no existiera el compromiso de ir rebajando el promedio de derechos, una actitud semejante sería materia de preocupación. Como tal compromiso se prevé, el país renuente a entrar en negociaciones, tendrá de todos modos que ir cumpliendo con su plan de rebajas y eliminaciones hasta llegar al nivel pactado, y ellas se aplicarán incondicionalmente a todas las otras partes contratantes. A la larga, lo que habría ocurrido es que tal país, al no participar en las negociaciones, si bien recibiría las ventajas resultantes de las negociaciones efectuadas por otros, se habría privado de la oportunidad de obtener rebajas o eliminaciones que de todos modos tendrá que hacer de acuerdo con lo pactado".

"Conviene aquí subrayar de nuevo la significación fundamental del compromiso de llegar a ciertos niveles medios de derechos. Todos los países que se encuentran en la misma situación de desarrollo económico tendrán que llegar a los niveles medios convenidos, sea cual fuere la

forma en que hubieran o no intervenido en las negociaciones. Estas influirán en los artículos que se vayan eligiendo para introducir las eliminaciones o rebajas, pero no en los niveles medios que de todos modos tendrán que cumplirse, ya sea en esos artículos o en otros. Lo importante es que al cabo de la primera etapa de diez años haya una rebaja sustancial del nivel de protección aduanera entre los países latinoamericanos. Al término de esa etapa un país podrá, en cada una de las categorías de bienes, seguir protegiendo algunos de ellos, pero cuanto más alta sea esta protección tanto más baja tendrá que ser en los otros bienes abonados en la respectiva categoría y tanto mayor probablemente la lista de eliminaciones de derechos. En otros términos, aunque subsistan ciertas formas de protección que cada país haya creído conveniente mantener en estímulo o respaldo de otras industrias, el compromiso de llegar a un nivel medio de derechos relativamente bajo llevará a rebajas o eliminaciones en el resto de los artículos, que irán ampliando progresivamente el ámbito del intercambio".

" Todos los países que se encuentren en situación análoga tendrán que llegar a los mismos niveles, sea cual fuere el punto de partida. Si un país tiene inicialmente un promedio muy alto en relación con otros, al término de la primera etapa tendrá que llegar al promedio común . Y si un país transforma en derechos aduaneros sus restricciones y llega a una tarifa muy alta frente al resto del mundo, tendrá también que llegar al promedio pactado para cada categoría de artículos. Cualquiera que fueran las negociaciones intermedias, el final tendrá que ser el mismo para todos los países con el mismo grado de desarrollo económico: idéntico nivel de incidencia arancelaria para cada categoría de artículos. Se dijo antes que el Grupo de Trabajo había reconocido excepciones a la aplicación del principio de la nación más favorecida y conviene señalar ahora que una de ellas se refiere a la situación creada por el programa de integración económica del Itsmo centroamericano. Los cinco países que lo constituyen ,con la activa colaboración de esta Secretaría, han formado una zona de libre comercio para llegar posteriormente a la unión aduanera; y en virtud de ello han convenido en la eliminación de derechos para una lista de artículos en el término de diez años".

"¿Cómo podría conciliarse este arreglo con el de un mercado común latinoamericano? Se concibe perfectamente que éstos países tengan tres niveles arancelarios:uno, el más alto, para el resto del mundo; un segundo,intermedio, para los otros países latinoamericanos participantes

en el mercado común; y finalmente, el nivel de tarifas pactado entre ellos y que sería sin duda el más bajo".

"En esta forma, la industrialización centroamericana, así como su producción primaria, podrían desenvolverse con crecientes facilidades de intercambio dentro de la zona, protegida no sólo con respecto al resto del mundo, sino también en relación con los países latinoamericanos industrialmente más avanzados, según el tratamiento diferencial favorable a los países de desarrollo incipiente que más adelante se comentará".

"Los países centroamericanos podrían recibir de aquéllos países más avanzados concesiones especiales que ofrezcan a su industrialización estímulos más fuertes que los que pudieran surgir dentro del propio Itsmo".

Así pues, todas las consideraciones que se formulan en la parte pertinente de este informe acerca de los países de incipiente desarrollo son aplicables a las repúblicas centroamericanas y llevan a pensar que la incorporación de éstas al mercado común latinoamericano, lejos de ser incompatibles con su programa de integración, podría, facilitar considerablemente el logro de sus propósitos fundamentales.

De todos modos, debe señalarse que los más bajos derechos que pudieran acordarse entre sí los países centroamericanos dentro de un nivel más bajo que el correspondiente al mercado común, no se aplicarían a los otros países latinoamericanos, según la excepción reconocida por el Grupo de Trabajo".

El Grupo de la CEPAL ha reconocido asimismo la conveniencia de hacer excepciones al principio de la nación más favorecida para estimular la industrialización de los países de desarrollo incipiente. Y finalmente, ha reconocido también excepciones transitorias: en el caso de arreglos de especialización o complementación industrial, y en el caso de ciertas discriminaciones existentes que se irían reduciendo gradualmente hasta su eliminación, a fin de evitar bruscos desplazamientos en el intercambio.

# P R O T O L O

## Sobre Normas y Procedimientos Para Las Negociaciones

En el momento de la firma del Tratado que establece una Zona de Libre Comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Tratado de Montevideo), los representantes que lo firman, debidamente autorizados por sus Gobiernos, convienen en el siguiente Protocolo:

TITULO I - Cálculo de las medias ponderadas

1 - Para los fines del artículo 5 del Tratado de Montevideo, se entenderá que de las negociaciones para la formación de las Listas Nacionales deberá resultar, entre la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países y la que regirá para las importaciones provenientes de la zona, una diferencia no inferior al producto del 8% de la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países por el número de años de vigencia del Tratado.

2 - Por lo tanto, el mecanismo de reducción se basará en dos medias ponderadas: una, la que corresponde al promedio de los gravámenes vigentes para terceros países, y otra la que se refiere al promdeio de los gravámenes que regirán para las importaciones del área.

3 - Cada una de esas medias ponderadas se calculará dividendo el monto total de los importes de los gravámenes que corresponderían a la importación del conjunto de los artículos considerados, por el valor total de las importaciones de ese conjunto.

4 - Este cálculo dará para cada media ponderada una expresión en porcentaje (a d-valorem). La comparación de ambas es la que deberá arrojar una diferencia no inferior al producto que resulte de multiplicar el factor 0,08 (o sea ocho por ciento) por el número de años transcurridos.

5 - La fórmula anterior se expresa de la siguiente manera:

t = T (1-0,08) en la cual

t = media ponderada de los gravámenes que regirán para las importaciones procedentes de la zona ,

T = media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países;

n = número de años de vigencia del Tratado.

6 - Para el cálculo de las medias ponderadas correspondiente a cada una de las Partes Contratantes se tomarán en consideración:

a) los productos originarios del territorio de las demás Partes Contratantes importados de la zona en el trienio anterior y los nuevos productos que sean incluídos en la respectiva Lista Nacional como resultado de negociaciones;

b) el valor de las importaciones de toda procedencia de cada uno de los productos a que se refiere el inciso a) en el trienio previo a cada negociación; y

c) los gravámenes a las importaciones desde terceros países vigentes el día 31 de diciembre inmediatamtne anterior a las negociaciones y los gravámenes a las importaciones desde la zona que entrarán en vigor el día primero de enero siguiente a esas negociaciones.

7 - Las Partes Contratantes podrán excluir de los productos a que se refiere el inciso a), aquellos de valor poco significativo, siempre que los mismos no representen en conjunto más del 5% del valor de las importaciones desde la Zona.

TITULO II - Intercambio de Informaciones

8 - Las Partes Contratantes deberán proporcionarse por intermedio del Comité Ejecutivo Permanente, informaciones tan completas como sea posible sobre:

a) estadísticas de las importaciones y exportaciones (valores en dólares y cantidades, tanto por país de procedencia como de destino), así como de las producciones y de los consumos nacionales;

b) legislación y reglamentación aduaneras;

c) legislación, reglamentaciones y prácticas cambiarias, monetarias, fiscales y administrativas referentes a las exportaciones e importaciones;

b) tratados y acuerdos internacionales de comercio cuyas disposiciones se relacionen con el Tratado;

e) regímenes de subsidios directos o indirectos a la producción o a las exportaciones, inclusive sistemas de precios mínimos, y

f) regímenes de comercio estatal.

9 - En lo posible, estas informaciones deberán estar permanentemente a disposición de las partes contratantes. Ellas serán especialmente actualizadas, con suficiente anticipación a la fecha de iniciación de las negociaciones anuales.

TITULO III - Negociación de las listas nacionales

10 - Antes del día 30 de junio de cada año, las partes contratantes deberán proporcionarse recíprocamente, por intermedio del Comité Ejecutivo Permanente, la nómina de los productos para los cuales solicitan concesiones y, antes del día 15 de agosto de cada año (con excepción del primer año que será antes del 1° de octubre)la nómina preliminar de los artículos sobre los cuales están dispuestas a ofrecer concesiones.

11 - El día primero de setiembre de cada año (con excepción del primer año que será antes del 1° de noviembre) las partes contratantes iniciarán la negociación de las concesiones que cada una de ellas efectuará

al conjunto de las demás. La apreciación de estas concesiones se hará en forma multilateral, sin perjuicio de que las negociaciones se realicen por pares o grupos de países, según el interés que exista respecto a determinados productos.

12 - Concluída esta fase de las negociaciones, el Comité Ejecutivo Permanente efectuará las comprobaciones a que se refiere el Título I de este Protocolo y comunicará a cada parte contratante en el plazo más breve el porcentaje en que sus concesiones individuales rebajan la media ponderada de los gravámenes vigentes para las importaciones provenientes de la zona, en relación con la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países.

13 - Cuando las concesiones negociadas no alcancen a cumplir el correspondiente compromiso mínimo, se proseguirán las gestiones entre las Partes Contratantes, de modo que, a más tardar el día primero de noviembre de cada año, se dé publicidad simultáneamente por cada una de las Partes Contratantes a la nómina de reducciones de gravámenes y otras restricciones que entrarán en vigor a partir del día 1º de enero siguiente.

TITULO IV - Negociación de la lista común

14 - Durante cada trienio y, a más tardar el día 31 de mayo del tercero, sexto, noveno y duodécimo años de vigencia del Tratado, el Comité Ejecutivo Permanente suministrará a las partes contratantes informaciones estadísticas del valor y volúmen de los productos que se han intercambiado en la zona durante el trienio precedente, indicando la proporción que cada uno de ellos ha tenido en el intercambio global.

15 - Antes del día 30 de junio del tercero, sexto y noveno año de vigencia del Tratado, las partes contratantes intercambiarán la nómina de productos cuya inclusión en la Lista Común deseen negociar.

16 - Las Partes Contratantes procederán a negociar multilateralmente, de manera tal que, antes del día 30 de noviembre del tercero, sexto, noveno y duodécimo año, quede constituída la lista común con productos cuyo valor satisfaga los compromisos mínimos a que se refiere el artículo 7 del Tratado.

TITULO V - Disposiciones especiales y transitorias

17 - En las negociaciones a que se refiere este Protocolo, se tomarán en consideración los casos en los cuales diferentes niveles de gravámenes sobre ciertos productos determinen condiciones no equitativas de competencia entre los productores de la zona.

18 - Con este fin, se procurará la equiparación previa de tarifas o cualquier otro procedimiento adecuado para obtener la más efectiva reciprocidad.

En fe de lo cual, los respectivos representantes firman el presente

Protocolo.

Hecho en la ciudad de Montevideo, a los dieciocho días del mes de febrero de 1960, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente válidos.

El Gobierno de la República Oriental del Uruguay será el depositario del presente Protocolo y enviará copias debidamente autenticadas del mismo a los Gobiernos de los demás países signatarios y adherentes.

## El régimen de pagos en la Zona de Libre Comercio

Hemos destacado la importancia del principio de la reciprocidad entre los países integrantes de la Zona de Libre Comercio. Ahora, el hecho de que los países persistentemente acreedores estén obligados a acentuar el ritmo de sus medidas de liberalización e incluso a aumentar el grado de sus preferencias, es de importancia primordial para el cumplimiento del principio de reciprocidad. Pero la decisión de tomar estas medidas, a juicio de la CEPAL, "requiere generalmente el transcurso de cierto tiempo, pues el desequilibrio podría ser transitorio y en consecuencia no dar lugar a reajustes de más largo alcance. Asimismo, en caso de que correspondiese aplicar aquellas medidas de mayor liberalización, se requerirá también el transcurso de cierto tiempo, antes de que puedan obtenerse los resultados que se persiguen. Los países deudores se verían precisados mientras tanto a emplear sus reservas en dólares en liquidar sus compromisos con los acreedores. Esta posibilidad podría traducirse en exagerada actitud inhibitoria, e inducir a los países a adquirir compromisos de liberalización muy inferiores a los que estarían dispuestos a asumir si hubiera un sistema adecuado de créditos multilaterales, que reduzca al mínimo el empleo de dólares. Cuando más holgado fuera este sistema, tanto más lejos podrían verse llevados los países latinoamericanos en su política de liberalización del intercambio, dentro del marco preferencial del mercado común".

Naturalmente, el obstáculo principal que se opone a la organización de tal sistema, está en la actual división de los países desde el punto de vista del tráfico interlatinoamericano, en países bilaterales y países multilaterales. Alrededor del 66 por ciento del comercio latinoamericano se efectúa a través de cuentas bilaterales. El 34 por ciento restante corresponde al comercio multilateral y en esta proporción el 25 por ciento corresponde al petróleo y a sus derivados y solamente el 9 por ciento a los demás productos de intercambio. Se observa, por lo tanto, la relativa pequeñez del comercio multilateral, si se excluyen el petróleo y sus derivados.

"El comercio bilateral se concentra en los países meridionales de América del Sur y principalmente en la Argentina, Brasil, Chile y el Uruguay. El empleo de dólares para cubrir los saldos se ha reducido en ellos a un mínimo, gracias a un sistema de holgados créditos que permiten al país deudor dilatar sus pagos hasta que la compresión de sus exportaciones o el acrecentamiento de las importaciones del país acreedor provoque los saldos positivos necesarios para cubrir esos créditos".

Como es lógico, al régimen bilateral es incompatible con la cláusula de la nación más favorecida, sobre la cual se basa el mercado común. "La necesidad de compensar las exportaciones de un país a otro con las importaciones de éste, lleva con frecuencia a un tratamiento discriminatorio contra las importaciones de terceros países. Estas discriminaciones no se conciben dentro del mercado común, salvo cuando tiendan a favorecer a los países de desarrollo incipiente y las de carácter transitorio tendientes a promover arreglos de especialización o complementación industriel".

Los inconvenientes que acarrea este régimen son conocidos. Sin embargo, como los países que lo siguen, sufren generalmente una aguda escasez de divisas, se comprende que se muestren renuentes o a abandonarlo. "Se teme, en efecto, que el restablecimiento del multilateralismo lleve a un país latinoamericano a tener que cubrir sus saldos con otros países latinoamericanos en dólares, en desmedro de apremiantes necesidades de importación del resto del mundo que requieren esta moneda".

Observa la CEPAL que sucede con frecuencia, que no siempre el país acreedor exporta las mercaderías que el país deudor tiene interés en comprar, pero si se amplía el número de países entre los cuales se transfieren los saldos, se extiende la gama de mercaderías adquiribles. "Al extenderse en esta forma el ámbito de las transferencias, crecen las probabilidades de compensación y disminuyen las de liquidación final en dólares. Pero esto es un mero razonamiento lógico, y es comprensible que los países latinoamericanos, acostumbrados al bilateralismo, tengan la preocupación de que estas transferencias multilaterales podrían llevarles a emplear cantidades apreciables de dólares. Por su parte, los países multilaterales tampoco se inclinan en general a entrar en un régimen de créditos holgados, cuando ahora tienen la liquidación inmediata en dólares de sus exportaciones. Este es el caso principalmente de los países exportadores de petróleo, que constituyen el 25 por ciento del tráfico interlatinoamericano".

Como hemos visto el resto del tráfico multilateral es de cuantía relativamente escasa, pues apenas llega al 9 por ciento del total. Entre los países que lo realizan es menos manifiesta la resistencia a un sistema de créditos multilaterales. Más aún, en algunos de ellos nótase cierta tendencia a entrar también en cuentas y créditos bilaterales, a fin de poder comerciar más activamente con los países del sur. Sin embargo, este loable propósito encierra el riesgo evidente de ir propagando el bilateralismo, en vez de extender gradualmente el multilateralismo, sin lo cual no podría funcionar adecuadamente el mercado común".

Sería conveniente, para prevenir este riesgo, encontrar alguna fórmula que permita a los países multilaterales realizar ese propósito de acrecentar su intercambio con los otros, pero sin abandonar el multilateralismo.

"Por otro lado, los países bilaterales parecerían estar dispuestos, a raíz de la reciente reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales en Río de Janeiro, a aceptar ciertas transferencias limitadas de los saldos de sus cuentas bilaterales, conforme al régimen establecido por el Protocolo aprobado y sobre la base de efectuar periódicamente dos tipos de compensaciones: uno automático y otro voluntario. Se trata de un comienzo simplemente, pero la ampliación de ese sistema podría conducir en forma gradual hacia el multilateralismo. En tal sentido en la misma reunión de Río de Janeiro se ha encomendado a la Secretaría la conveniencia de estudiar las posibilidades de ampliar esas transferencias de los países bilaterales y buscar una zona de coincidencia con los países multilaterales. Con este propósito la Secretaría de la CEPAL ha examinado la posibilidad de constituir un centro de compensaciones que pudiera llegar ulteriormente a una unión de pagos".

Una evolución semejante han tenido los países de Europa occidental. Después de la guerra realizaban su comercio a través de cuentas bilaterales y sólo recientemente llegaron a la transferibilidad multilateral absoluta de sus saldos, no sólo entre ellos, sino también con el resto del mundo. Comenzaron, primero, con la transferibilidad limitada de saldos en las cuentas bilaterales; luego pasaron a libre transferibilidad de todos los saldos entre ellos, mediante la organización de una unión de pagos con el apoyo financiero de los Estados Unidos; y el éxito de la unión de pagos los condujo, finalmente, al total restablecimiento del multilateralismo".

La CEPAL ha esbozado una unión de pagos en la que cada país recibe un crédito de los otros y este a su vez les acuerda un crédito, ambos en moneda de cuenta. En la unión se compensan todas las operaciones de intercambio y si el saldo resultante es deudor, se cubre con el crédito acordado. Si los saldos exceden el monto de los créditos, el excedente tendrá que liquidarse en dólares. Las compensaciones se hacen multilateralmente y lo que un país debe a unos, se compensa con lo que le deben otros, sin ajuste bilateral de ninguna naturaleza.

El centro de compensación propuesto por la CEPAL tendría estas características, pero con esta diferencia: mientras los países multilaterales compensarían todos sus saldos, los países bilaterales sólo lo harían en

una proporción de ellos. "Cada país bilateral transferiría al centro una proporción de sus saldos bilaterales que podría iniciarse, por ejemplo, con un 10 por ciento, e ir creciendo en la forma que se verá más adelante; además transferiría el total de sus saldos con los países multilaterales. Todos estos saldos se compensarían periódicamente y el saldo neto resultante se absorbería por el crédito concedido a cada país si fuere en su contra, o por el que él ha concedido a los otros, si es a su favor, con la liquidación que se acordase de los excedentes en dólares".

En cuanto a estos países bilaterales, habría así una superposición de sistemas. "Una parte de los saldos -el 90 por ciento en el caso del ejemplo- quedaría sujeta al régimen bilateral; el resto y las operaciones con los países multilaterales se compensaría lateralmente a través del centro. También se concibe la transferencia del excedente de estos saldos sobre los créditos bilaterales, además de la proporción de ellos a que se acaba de hacer referencia. Esta superposición de sistemas no sería permanente. A contrario, la proporción de los saldos bilaterales a transferirse al centro debiera ir aumentando hasta que, al llegar al total de estos saldos, desapareciera el sistema bilateral por su completa transformación en multilateral. El centro se habría convertido entonces en una verdadera unión de pagos".

Respecto al criterio con el que se iría extendiendo gradualmente la proporción transferible o compensable de los saldos bilaterales, señala la CEPAL que dependerá fundamentalmente de que los países bilaterales comprueben en la práctica que la transición hacia el sistema multilateral, no les significará distraer cantidades apreciables de los dólares que necesitan para sus adquisiciones del resto del mundo.

"El equilibrio bilateral que se ha buscado hasta ahora no obedece a un principio teórico ni representa una posición irreductible. Si un país bilateral, que resultara deudor persistente del conjunto de los otros a través del centro, tuviera la razonable seguridad de que esta situación tenderá a corregirse mediante el aumento de sus exportaciones a fin de no afectar seriamente sus reservas en dólares, no habría razones para suponer que se opondría a aumentar en forma gradual la proporción transferible de sus saldos bilaterales y compensarlos multilateralmente".

Es bien explicable, a juicio de la CEPAL, la resistencia de los países bilaterales a desmantelar este sistema, mientras no se les demuestre la bondad de esta solución: "lo han construído laboriosamente y han logrado un tipo de equilibrio que, a pesar de sus inconvenientes y de la rigidez del intercambio que significa, los dispensa del empleo de dólares. Si la experiencia comprueba que es posible llegar a un resultado similar, sin

esa rigidez bilateral, dentro de un conjunto de países, es indudable que desaparecerían las razones sobre las cuales ha venido sustentándose el bilateralismo".

No debiera extrañar, sin embargo, que los países bilaterales quisieran retener en sus manos el sistema de cuentas bilaterales, hasta que esa demostración alcance resultados positivos. "En efecto, dentro de estas cuentas el país acreedor tiene incentivos para aumentar sus compras al deudor a fin de ir liquidando su crédito y prevenir al mismo tiempo que el país deudor restrinja sus importaciones".

La idea del centro de compensaciones se ha concebido con un doble propósito: a) crear condiciones favorables al crecimiento del intercambio entre países multilaterales y bilaterales sin que los primeros tengan que entrar en las prácticas de estos últimos; y b) ofrecer al mismo tiempo a esos países bilaterales la forma de irse incorporando de un modo gradual, pero seguro, al régimen multilateral. Sin embargo, la constitución de un centro sólo resolvería un aspecto del problema del intercambio; el otro aspecto concierne a la iniciación de la política de liberalización del intercambio. "Cuanto más de avance en la aplicación de estas medidas de liberalización, tanto mayores serán las posibilidades de compensación multilateral dentro de la órbita del comercio interlatinoamericano. A su vez, no se concibe fácilmente la posibilidad de avanzar en estas medidas, si no se organiza un sistema de pagos multilaterales y de amplios créditos, pues habrá resistencia a liberalizar el intercambio, sobre todo en los países bilaterales, si el incremento resultante de las importaciones tuviera por consecuencia la necesidad de hacer liquidaciones apreciables en dólares. De ahí la estrecha interdependencia entre el funcionamiento del sistema de pagos y el mercado común".

En los países de América Latina que tenían sistemas de control de cambios, observa la CEPAL, hay una manifiesta tendencia a desmantelarlos y procurar el equilibrio de la oferta y demanda de divisas mediante un tipo flexible de cambios, y ello podría hacer pensar, en efecto, que la preocupación por evitar el empleo de cantidades apreciables de dólares en el comercio interlatinoamericano merced a una unión de pagos, habría perdido gran parte de su justificación. La presión sobre la demanda de divisas provocada por un posible desequilibrio en tal comercio encontraría su propia corrección en el desplazamiento del tipo de cambio, hasta equilibrar la demanda global así aumentada con la oferta de cambio.

"El objeto primordial de un tipo de cambio flexible es asegurar la correspondencia entre el grado de inflación interna y externa, corrigiendo

o evitando la repetición de fenómenos de sobrevaluación monetaria que han demostrado ser tan perjudiciales en los países en que ocurrieron. Sin embargo, el tipo de cambio flexible no es un fin en sí mismo, sino uno de los medios para alcanzar la estabilidad monetaria conjuntamente con otras medidas de equilibrio interno".

La estabilidad monetaria, destaca la CEPAL, si bien es una condición favorable del desarrollo económico no es suficiente. Si un país se limita a seguir una política de estabilidad y no introduce en su economía transformaciones estructurales, la tasa de crecimiento económico no podrá superar a la de sus exportaciones. Más aún, tenderá a ser inferior a la tasa de éstas, en virtud de que la demanda de importaciones tiende a aumentar con más intensidad que aquéllas.

"En consecuencia, para que una política de estabilidad monetaria sea compatible con un crecimiento más intenso que el derivado de las exportaciones, un país tiene que seguir una adecuada política de sustitución de importaciones. Como es bien sabido, esta política no consiste en disminuir las importaciones por debajo de la capacidad para importar, sino cambiar su composición, esto es, satisfacer la demanda de parte de ellas con producción interna, a fin de poder acrecentar otras importaciones sin sobrepasar aquella capacidad".

Ya se ha explicado como esta política de sustitución de importaciones procedentes del resto del mundo podría estimular el comercio interlatinoamericano dentro de un marco preferencial. "Un país no necesitaría como ahora producir internamente todo lo que deba importar, sino que podría adquirir los bienes respectivos en otros países latinoamericanos, exportando otros bienes que esos países dejarían a su vez de importar del resto del mundo".

También se explicó que para el buen funcionamiento del mercado común, era indispensable que en este acrecentamiento del tráfico latinoamericano, estimulando por esta nueva forma de política sustitutiva, era esencial que hubiese reciprocidad. "Si no la hubiera y un país no exportara a los otros países latinoamericanos en la medida suficiente para cubrir sus importaciones de ellos, tendría que hacer el pago en dólares. Naturalmente esta demanda adicional desplazará hacia arriba el tipo de cambio y se nivelará la demanda global con la oferta. Como la oferta, por la reconocida inelasticidad de las exportaciones, no crece en forma rápida o inmediata, la demanda preexistente de importaciones tendrá que comprimirse, lo mismo que esa demanda adicional, hasta llegar al equilibrio".

Pero comprimir la demanda preexistente significará reducir las importaciones del resto del mundo, a fin de dar cabida al incremento de impor-

ciones provenientes de otros países de América Latina. Es decir, no habría sólo un cambio en la composición de las importaciones del resto del mundo, sino una disminución de ellas compensada con un aumento de las otras, y no se cumpliría además el propósito esencial de la política sustitutiva, que es alentar la producción interna, ya sea en la forma en que ahora se hace o en la nueva forma del incremento del comercio recíproco.

Este problema no puede resolverse con el tipo de cambio flexible. Esto respecto a la finalidad antes mencionada, pero no al designio de desarrollar una corriente cada vez mayor de intercambio recíproco dentro del mercado común. Para cumplir este designio, los países acreedores tienen que acelerar el ritmo de reducción y eliminación de sus derechos y restricciones y acentuar el margen de sus preferencias, a fin de que los deudores no se vean llevados a moderar su propia política de reducción-ó cosa que sería mucho más lamentable - a reimponer restricciones que habían eliminado ya".

Surge de los expuestos la necesidad de un holgado sistema de crédito, que de tiempo a que esta política de los países acreedores, ejerza sus efectos favorables. Si en vez de ello los saldos acreedores se cubrigen inmediatamente en dólares, quedará resuelto un problema de pagos, pero al mismo tiempo se habrá malogrado la solución del problema de crecimiento e intercambio.

"Por lo demás, señala la CEPAL, hay otro aspecto importante que no cabría dejar a un lado; que el tipo de cambio flexible tenga la virtud -que basta en sí para justificarlo- de asegurar la correlación entre la inflación interna y externa, no significa que sea el medio más adecuado para lograr el equilibrio en casos como el considerado más arriba. En efecto, el desplazamiento del tipo de cambio a fin de hacer frente a la demanda adicional provocada por el crecimiento de las importaciones de otros países latinoamericanos, además de no resolver el problema allí planteado, tendrá efectos inflacionarios que se agregan a la presión inflacionista ya existente, y por lo tanto conspiran contra el propósito de conseguir la estabilidad monetaria".

Todas estas consideraciones de la CEPAL permiten encarar el problema de la unión de pagos con perspectivas más amplias. No se trata de un mecanismo monetario, sino de un instrumento eficiente para desenvolver el intercambio recíproco dentro del mercado común, intercambio que a su vez será el complemento de una política racional de sustitución de importaciones.

La reciprocidad en el comercio interlatinoamericano es parte de un problema más vasto; el equilibrio de cada uno de los países latinoamerica

nos con el resto del mundo, equilibrio de carácter dinámico, que tiene que irse adaptando a las exigencias del crecimiento económico. "La tendencia persistente hacia el desequilibrio que este crecimiento trae consigo -y que se ha visto agudizada por la inflación- no podrá corregirse con expedientes monetarios, ni fórmulas abstractas de convertibilidad, sino con aquellos cambios estructurales de la economía en los cuales desempeña un papel principalísimo el avance de la industrialización. Así pues, la reciprocidad en el tráfico interlatinoamericano y el equilibrio con el resto del mundo, son dos aspectos del mismo problema fundamental, y a medida que se vayan logrando por una política previsora y de contínua adaptación a las exigencias dinámicas de la economía, los países latinoamericanos habrán cumplido la parte que les corresponde en el restablecimiento de la convertibilidad internacional, sobre bases que no serán ya necesariamente las de tiempos pasados".

Consideraciones finales sobre el Tratado de Montevideo

La CEPAL encaró el problema del mercado común desde el punto de vista del desarrollo económico latinoamericano. La imperiosa necesidad de formas progresivas de integración económica se hizo presente desde sus primeros trabajos, llegando a concretarse en las recomendaciones que acerca de la estructura del mercado común y las normas que habrían de regir su funcionamiento elaboró un grupo de Trabajo designado al efecto.

La CEPAL se empeñó en encontrar soluciones ajustadas a la realidad. "El mercado común deberá ser el resultado de una política más que de una fórmula. Podría pensarse desde luego en una fórmula completa y de largo alcance en que bienes y servicios, hombres y capitales circulen libremente, sin trabas de ninguna naturaleza, en un vasto mercado común latinoamericano. Este objetivo final deberá tenerse siempre presente, pero sólo podrá alcanzarse por etapas. En la primera de ellas habría que limitarse a fijar metas parciales, pero realizables. Y lograrlas tendrá que ser necesariamente el fruto paciente de una política concebida con realismo y practicada con persistencia de propósitos".

Por la misma forma es que se ha cumplido la política de sustitución de importaciones en una serie de compartimentos estancos, según ha observado la CEPAL, se ha requerido una protección aduanera que, si en términos generales se justifica por la productividad inferior de la industria latinoamericana frente a la de los grandes centros, resulta excesivamente elevada si se confronta con la necesidad de mejorar el nivel de vida de la población. Esta protección se realiza tanto por medio de derechos aduaneros como por una gran variedad de restricciones a la importación, especialmente donde la tarifa aduanera ha perdido su eficacia en gran parte por consecuencia de la inflación.

Sería ilusorio pensar que la reducción de derechos y su eliminación en algunos casos, será siempre tarea fácil. La CEPAL no desconoce el hecho de que "en muchos países latinoamericanos hay industrias que se han acostumbrado a una protección exagerada y en ciertos casos a un régimen prohibitivo que ha hecho olvidar la noción de la competencia exterior. Por más que se proceda gradual y moderadamente en estos casos a fin de evitar sensibles perturbaciones, habrá que ir venciendo numerosas resistencias. El caso más simple será sin duda alguna el de las nuevas industrias hacia las cuales vaya avanzando la política sustitutiva de importaciones del resto del mundo; parecería lógico que la eliminación de derechos no encontrara aquí resistencias. Sin embargo, no sería sorprendente que en cada país surgiera la preocupación de que, a favor de la eliminación de derechos, las nuevas industrias se establezcan en otros países y no en el

propio. El elemento de reciprocidad al que se hizo referencia podrá contribuir a disipar esas aprensiones. Pero las negociaciones no serán fáciles y tanto más si se considera que las industrias que podrán transformarse en exportadoras no serán las mismas que se verán afectadas por las importaciones. Sólo un criterio superior de gobierno podía ir resolviendo estos problemas".

Además del compromiso de reducción de tarifas a niveles determinados el mercado común exige también aceptar compromisos en respecto a la tarifa frente al resto del mundo. El objetivo final es llegar a la uniformidad de esta tarifa, a fin de asegurar la igualdad de condiciones competitivas en todos los países contratantes.

Alcanzar esta meta requiere un tiempo considerable, no sólo por la complejidad de la tarea, sino también porque algunos países tienen que rehacer completamente su tarifa.

A criterio de la CEPAL esta política requería pasar ineludiblemente por una etapa experimental, etapa que cumplirá el Tratado de Montevideo, al fin de la cual el nivel medio de derechos arancelarios entre los países latinoamericanos tendría que reducirse en forma sustancial; y se dejaría para una segunda negociación decidir acerca de como proseguir esta política en una segunda etapa futura.

Admite la CEPAL que por grande que sea el cuidado que se haya puesto en llegar a fórmulas adecuadas, sólo su aplicación práctica permitirá aquilatar su verdadera eficacia. "De ahí también la conveniencia de introducir una gran flexibilidad de procedimientos y de establecer provisoriamente cláusulas escape o salvaguardia en esta etapa experimental". Después de este período inicial las enseñanzas de los hechos permitirán orientar más ciertamente los esfuerzos hacia la consecución del objetivo definitivo.

"Todo esto es comprensible prudencia. La idea del mercado común se ha ido abriendo camino en la conciencia latinoamericana. Pero subsisten aprehensiones muy explicables: la de resguardar la producción existente -sea primaria o industrial- de una competencia que pudiera acarrear graves trastornos y que no son inherentes al mercado común".

"En países escasos de capital y cuya aptitud de crecimiento han probado aún ser insuficientes para absorber con eficacia grandes masas de potencial humano, que malogran gran parte de su esfuerzo en formas rudimentarias de producción, no sería admisible fórmula alguna que trajera consigo fenómenos persistentes de desempleo de factores productivos."No es otro el transfondo de una preocupación frecuente: las consecuencias

que podría tener la súbita eliminación del proteccionismo entre los países latinoamericanos. Ese proteccionismo ampara gran parte de las actividades existentes. Pero tal como es concebido, el mercado común no concierne tanto a esas actividades como a la que tendrán que desarrollarse de ahora en adelante, en respuestas a las exigencias del crecimiento económico".

Por los motivos expuestos la reducción de derechos propugnada por la CEPAL, no debería tener un carácter uniforme, sino que se establecerían según grupos de países y categoría de productos. Esta distinción obedece a una idea fundamental: tener en cuenta los diferentes grados de desarrollo económico de los países latinoamericanos y las dificultades prácticas de aplicar las reducciones.

"El Mercado Común debiera dar iguales oportunidades para acelerar su desarrollo a todos y cada uno de los países latinoamericanos. Pero como sus situaciones relativas son desiguales, se impone un tratamiento diferencial para lograr en lo posible esa igualdad de oportunidades frente al mercado común".

A partir de las conversaciones iniciales en Santiago de Chile el Proyecto del Tratado de Montevideo ha sido sucesivamente ajustado a través de diversas reuniones de expertos y su carácter sensible actual responde a las orientaciones de la CEPAL y a los distintos intereses en pugna.

Lamentablemente, es difícil prever la eficacia operativa del Tratado frente a las cláusulas de escape o salvaguardia, que facilitarán a naciones en situaciones comprometidas, exceptuarse transitoriamente del cumplimiento de sus compromisos, en el sentido de permitirles que las rebajas arancelarias sean menores a las de otros países, cuando esas desgravaciones les creen notorias dificultades económicas. En el mismo sentido opera el tratamiento más favorable a los países de industrialización incipiente. Ambas posibilidades conspiran contra una mayor fluidez en el movimiento de mercaderías y la reducción que se persigue en los costos.

Otra dificultad que es fácil advertir es la relativa a la negociación de rebajas arancelarias y otros recargos a aquellos productos industriales que cuentan con saldos exportables en los distintos países que tienen industrias similares. Frente a la saturación de la demanda en estos países, ellos se mostrarán reacios a recibir cantidades adicionales de dichos bienes.

Estos son algunos de los serios problemas funcionales que se presentarán en la puesta en marcha del Tratado, pero que en toda forma no alte-

ran el loable propósito de ampliar los mercados en el sector latinoamericano, puesto que al crear una mayor demanda de la producción nacional, permite abaratar los costos y facilitar el crecimiato órgánico de las distintas economías. Ello sin desconocer que el éxito del mismo requiere además que los mercados internos reúnan condiciones de estabilidad monetaria y movilidad de los factores productivos que permiten su relativamente rápido desplazamiento de un país a otro.

El incremento de la producción industrial derivado de la amplitud de las exigencias del desarrollo económico, dará amplio margen a la especialización y al intercambio recíproco, sobre todo de nuevas actividades que habrán de desarrollarse en materia de bienes de capital, automotores y otros bienes durederos de consumo, así como de productos intermedios. A medida que se avanza en este proceso hay que abordar industrias cada vez más complejas en que la dimensión del mercado es factor primordial de productividad. De manera que si la producción continúa en los veinte compartimentos estancos en que ahora se realiza, el fruto de las nuevas inversiones de capital exigido por este avance de la industrialización seguirá alejándose del que se consigue en los grandes centros industriales de más dilatados mercados.

Siguiendo a la CEPAL, se trata de industrias que no existen aún o que están en grado incipiente de desarrollo y es en ellas donde podrá hacerse con relativa facilidad la reducción o eliminación de derechos que supone el mercado común . "Por el contrario en las industrias existentes habrá que proceder con extremo cuidado para prevenir las perturbaciones a que más arriba se hizo referencia. Pero el crecimiento de la demanda podrá ir creando gradualmente allí mismo condiciones propicias a la especialización y el comercio recíproco a medida que el impulso general de la economía vaya permitiendo el reajuste de las actividades que pudieran verse comprometidas".

"En consecuencia, el mercado común podrá realizarse tanto mejor y con menos trastornos en una América Latina que crezca vigorosamente. Pero ese crecimiento vigoroso no podrá lograrse sin la intensificación del comercio recíproco que aquél trata de conseguir. Hay pues una estrecha interdependencia entre el mercado común y la aceleración del desarrollo económico".

"En realidad, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atender la vulnerabilidad exterior de éstos países. Mientras su economía convergía preferentemente hacia

los grandes centros industriales para proveerlos de productos primarios, no existían suficientes incentivos al intercambio recíproco. No había -ni tenía porque haber- estrechas relaciones económicas entre aquéllos, salvo en cuanto a cierta complementación primaria. Lo grave es que ese mismo ordenamiento económico siga subsistiendo en esta etapa de desenvolvimiento industrial. La realización progresiva del mercado permitirá ir transformando gradualmente, con las grandes ventajas que podrán derivarse de una organización más racional del sistema productivo, en que se aproveche más eficazmente la potencialidad de la tierra y en que la industria, rompiendo los estrechos límites del mercado nacional, adquiera dimensiones más económicas y, por su mayor productividad, pueda acrecentar su ya ponderable aporte actual al nivel de vida latinoamericano. Más aún, el mercado común podrá contribuir notablemente a atenuar la vulnerabilidad que, a pesar de la industrialización, continúa siendo aguda por la misma forma de arbitrario fraccionamiento en que ha venido cumpliéndose este proceso".

El plazo en que el objetivo final de liberación total del Tratado de Montevideo habrá de alcanzarse, pierde significado frente al plan de desarrollo de nuestra industria que debería proyectarse a dos y tres décadas de distancia, para que la programación de sus políticas estén concebidas sobres bases firmes y no sujetas a aleatorias adaptaciones sobre la marcha.

Es evidente que la misma tendencia habrá de provocar cambios de mayor o menor magnitud en nuestro comercio exterior, repercutiendo en el futuro de nuestra industria.

Tal repercusión podría ser negativa si otros países pudieren introducir libremente sus manufacturas en la Argentina en franca y desventajosa competencia con nuestra industria, aprovechando eventuales factores positivos al desarrollo de dicha actividad y a la comercialización de su producción en nuestro mercado.

Pero en cambio la repercusión podría ser positiva si en el curso de las negociaciones y frente a la realidad de cada hora, se abren puertas para la colocación en los países signatarios del Tratado de Montevideo de la vasta e importante producción Argentina.

Como vemos, ya sea para hacer frente a eventuales competencias dentro de la zona de libre comercio, como para procurar las reconquistas y conquistas de nuevos mercados en el exterior, la industria argentina debe alcanzar en el más breve tiempo posible , el más alto nivel de perfeccionamiento técnico, incorporando los últimos adelantos de la técnica

mundial, a efectos de que en paridad de posibilidades en orden a equipamiento, pueda cómodamente actuar en competencia dentro de ese vasto mercado en potencia de 200 millones de consumidores que se abre con el Tratado de Montevideo.

Las perspectivas que presenta este mercado debe ser un fuerte estímulo para la adopción de las decisiones oficiales más urgentes, tendientes a facilitar el reequipamiento de la industria argentina. El plazo para la plena obtención de los objetivos es de 12 años, pero es necesario tomar tales medidas con urgencia: el curso de los acontecimientos y las variaciones en la política económica internacional pueden deparar sorpresas, sino estamos en paridad de capacitación y eficiencia.

las tierras agrícolo-ganaderas, hasta el hierro, petróleo, carbón, uranio, plomo, fuentes hidráulicas, etc.), abren insospechadas perspectivas futuras de desarrollo económico. Paralelamente, más de 137 millones de habitantes constituyen un extraordinario mercado, con muchas y crecientes necesidades por satisfacer.

PARTICIPACION DE ALGUNOS SECTORES EN EL PRODUCTO NACIONAL (en % del total)

| | AGRICULTURA Y GANADERIA | INDUSTRIA | MINERIA | COMERCIO, TRANSPORTE Y COMUNIC. |
|---|---|---|---|---|
| - Argentina. . . . . | 15,2 | 21,5 | 1,1 | 24,6 |
| - Bolivia. . . . . | 28,8 | 9,3 | 25,4 | 25,0 |
| - Brasil . . . . . | 27,8 | 22,2 | s/d | 21,1 |
| - Chile. . . . . | 14,2 | 17,9 | 7,5 | 28,0 |
| - Méjico . . . . . | 19,6 | 20,0 | 8,6 | 21,0 |
| - Paraguay . . . . . | 34,6 | 14,8 | s/d | 23,9 |
| - Perú. . . . . | 37,0 | 15,0 | 11,0 | 23,1 |

Sobre el Uruguay se carece de información, por no realizarse aún estudios de este tipo sobre renta nacional. Los datos sobre los demás países son indicativos de su diferente grado de desarrollo. La participación de la industria en la formación del producto es índice de una mayor evolución y determina el grado del proceso interno de integración económica.

INTERCAMBIO COMERCIAL CON TODO EL MUNDO - Año 1957 (1)

| | Exportaciones | Importaciones | Saldo |
|---|---|---|---|
| - Argentina. . . . . | 974,8 | 1.310,0 | - 335,6 |
| - Bolivia. . . . . | 93,7 | 84,3 | 13,4 |
| - Brasil . . . . . | 1.391,0 | 1.489,0 | - 98,0 |
| - Chile. . . . . | 405,9 | 482,4 | - 76,5 |
| - Méjico . . . . . | 716,3 | 1.056,5 | - 340,2 |
| - Paraguay . . . . . | 33,0 | 27,4 | 5,6 |
| - Perú . . . . . | 330,0 | 400,1 | - 70,1 |
| - Uruguay. . . . . | 128,2 | 226,5 | - 98,3 |
| Total de la "Zona" . . . . | 4.076,9 | 5.076,2 | - 999,3 |

(1) Hemos tomado como base el año 1957, luego de un análisis del último quinquenio, por parecernos el más indicativo para el conjunto de países.

## PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION

Argentina: cereales, lanas, carnes, cueros, grasas y aceites, frutas, tanino.
Bolivia : estaño, plomo, zinc, petróleo, hierro.
Brasil : café, cacao, bananas, maderas, hierros y aceros, yerba mate.
Chile : cobre, hierros y aceros, maderas, salitre, azufre, carbón, papel.
Méjico : hierros, carbón, petróleo, cereales, lanas, carnes.
Paraguay : maderas, algodón, tanino, aceite de coco.
Perú : cobre, azúcar, hierro, carbón, petróleo, zinc, plomo, algodón.
Uruguay : lana, cueros, carnes, cereales.

## PRINCIPALES PRODUCTOS DE IMPORTACION

Argentina: maquinarias y vehículos, petróleo, carbón, hierro, productos químicos, maderas.
Bolivia : mauinarias y vehículos, productos alimenticios, productos químicos.
Brasil : combustibles líquidos, maquinaria, productos alimenticios, papel.
Chile : maquinarias y vehículos, productos químicos, productos alimenticios.
Méjico : algodón, café, zinc, plomo, petróleo.
Paraguay : maquinarias y vehículos, hierro, productos químicos y alimenticios.
Perú : maquinarias y vehículos, combustibles, materias primas.

La sola enunciación de los principales productos exportados por los países de la "Zona" y la de los que ellos se ven precisados a importar, pero que existen dentro del área, da una idea de las posibilidades conjuntas de desarrollo industrial, sobre la base de una adecuada complementación económica.

TOTAL DEL INTERCAMBIO ENTRE LOS PAISES DE LA "ZONA" - Año 1957

| | Argent. | Boliv. | Brasil | Chile | Méjic. | Parag. | Perú | Urug. | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Exportaciones.. | 139,8 | 13,0 | 93,1 | 62,7 | 10,0 | 12,5 | 21,1 | 37,8 | 390,( |
| Importaciones.. | 175,0 | 13,0 | 114,6 | 57,3 | 5,3 | 10,5 | 24,8 | 36,7 | 436,1 |

| | Total de la "Zona" con el mundo 2) | % de 1) sobre 2) |
|---|---|---|
| Exportaciones.. | 3.905,3 | 10,0 |
| Importaciones.. | 4.862,2 | 11,1 |

Como puede observarse, el total del intercambio que los países de la "Zona" realizan entre sí, equivale más o menos al 21 por ciento del total del intercambio del conjunto de esos países.

Con la incorporación de Colombia a la ALALC, suman ya ocho países adheridos a ese organismo. La población total estimada para fines del corriente año, para el conjunto de los ocho países adheridos es de 167,5 millones de habitantes, que al finalizar la década de los 60 quedará elevada -aún sin computar nuevas adhesiones- a más de 200 millones, conforme con la siguiente discriminación:

| | 1962 | 1970 |
|---|---|---|
| Argentina . . . . . | 21,7 | 24,9 |
| Brasil. . . . . | 69,2 | 84,4 |
| Colombia. . . . . | 15,6 | 19,6 |
| Chile . . . . . | 8,0 | 9,7 |
| Paraguay. . . . . | 1,7 | 1,9 |
| Perú. . . . . | 11,5 | 14,3 |
| Uruguay . . . . . | 2,8 | 3,0 |
| Méjico. . . . . | 36,9 | 46,5 |
| TOTALES. . . . | 167,5 | 204,5 |

Esto significa que a la finalización del conjunto de las negociaciones anuales que llevarán a la ALALC a su total concreción, el mercado consumidor contará efectivamente con 200 millones de miembros. Esto no quiere decir que, concretamente, el mercado del que dispondremos se multiplicará por diez, ya que el mercado de los 200 millones no pasa de ser un mercado teórico, con una capacidad de consumo inelástica en su mayor parte, puesto que es minoría el porcentaje de pobladores de Latinoamérica con un standart de vida suficiente como para absorber una producción diversificada.

Justamente uno de los argumentos que se esgrimieron en contra de la adhesión de nuestro país a la ALALC, fué el de que al hacerlo estábamos abriendo nuestro propio mercado, presuntamente el de mayor capacidad adquisitiva para la producción de otros países que podrían aprovecharlo, sin proporcionarnos nada en cambio. Es conocido el hecho de que la Argentina es el país con una clase media más numerosa de Latinoamérica.

Sin embargo, conforme a los datos estadísticos puede observarse que la situación no se presenta tan desfavorable. Una referencia digna de ser tenida en cuenta es la relativa a la población urbana, que es la que cuenta con el mayor poder adquisitivo. En este punto puede apreciarse que Brasil y Méjico preceden a la Argentina, aunque no mantengan las mismas

distancias respecto a la población total.

Otro punto de referencia puede tomarse de los índices ocupacionales, de entre los cuales el más indicativo a los efectos de determinar una capacidad adquisitiva media es el de las personas empleadas en el comercio. Aquí se advierte la superioridad argentina, ya que a pesar de la menor población conjunta, precede a Méjico, aunque Brasil siga adelante.

El cuadro que transcribimos seguidamente ofrece una idea más completa sobre el particular:

| Países | Población urbana (1960) | Población empleada en el comercio |
|---|---|---|
| Argentina. . . . . | 14,2 | 0,85 |
| Brasil . . . . . | 24,1 | 1,08 |
| Colombia . . . . . | 7,0 | 0,20 |
| Chile. . . . . | 5,0 | 0,22 |
| Paraguay . . . . . | 0,5 | 0,03 |
| Perú . . . . . | 4,4 | 0,11 |
| Uruguay. . . . . | 2,2 | 0,15 |
| Méjico . . . . . | 17,4 | 0,68 |
| | 73,8 | 3,32 |

Con estos datos a la vista se puede tener una apreciación bastante correcta de la medida en que resulta ampliado para la Argentina dentro de la ALALC, el mercado consumidor. Aceptando que la población urbana y la empleada en el comercio constituyen un índice de las condiciones de vida existentes en un país, nos encontramos con que la relación existente entre la población argentina para esos rubros y la del conjunto de los ocho países es de uno por cinco, en el primer caso y de uno por cuatro en el segundo. De esta manera no es desacertado estimar que, dentro de la ALALC la Argentina encontrará un mercado consumidor y efectivo que cuadruplicará por lo menos, el mercado interno.

## PERSPECTIVAS DEL ACUERDO

La geopolítica mundial tiende a la formación de grandes naciones o comunidades de naciones: Estados Unidos, Comunidad Económica Europea, etc.

El extraordinario progreso de los Estados Unidos reside en lo fundamental, en que constituye un enorme mercado que se extiende del Atlántico al Pacífico, en el que se reúnen diversidad de materias primas, mano de obra, energía y capitales para constituir la más grande potencia económica del mundo. Como el mercado interno del mercado de los Estados Unidos absorbe el 95% de la producción de bienes y servicios, este país sólo exporta el 5% de su producción; pero ese 5% representa el 20% del comercio mundial. Por el contrario, la casi totalidad de la producción de materias primas y minerales, productos agropecuarios y petróleo que producen los países de América Latina es exportada; pero el total de tales exportaciones representan apenas el 50% del volumen de ventas anuales de una empresa como la General Motors. Solo mediante una integración económica latinoamericana puede lograrse una expansión continua y acelerada. El Mercado Común Europeo, gracias a la ampliación de sus mercados, ha obtenido un crecimiento del producto bruto nacional de las naciones miembros de aproximadamente el 5% anual, que contrasta con el 3% de incremento anual de Estados Unidos e Inglaterra. Los países de la Comunidad Económica Europea comerciaban entre sí, antes de la creación del Mercado Común, más del 50% de sus exportaciones; actualmente esa cifra va en aumento, a medida que se liberan los aranceles entre los seis países. En ese sentido los países del mercado Común Europeo alcanzarán un consumo interno de su producción del orden del 80/90%, dejando exportación una cifra tan exigua como la de los Estados Unidos, 5% de la producción total. Los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, debido a sus economías de monodultivo, son productores y exportadores de materias primas, minerales, alimentos tropicales, petróleo, carnes, lanas y granos. Pero estas producciones no son consumidas en el mercado latinoamericano, sino en pequeñas proporciones. Antes de la segunda Guerra Mundial el comercio interlatinoamericano representaba alrededor del 15% del volumen total del comercio exterior de los 20 países. Durante la guerra, debido a que las grandes potencias no enviaban productos manufacturados a cambio de materias primas a América Latina, el comercio interlatinoamericano llegó al 20% del total de las exportaciones de la región. En la actualidad el comercio interlatinoamericano está en el orden del 10% del volumen total de las exportaciones de América Latina.

Naturalmente que por el simple trasplante de instituciones no logra-

remos repetir el fenómeno económico del Mercado Común Europeo en tierras tropicales, despobladas y pobres de América Latina. Para llegar a un mercado común sería necesario la realización de diversos actos de cooperación internacional, como sumar esfuerzos y actuar cooperativamente como para asegurar el éxito en el manejo de los instrumentos económicos que pueden ser dispuestos o explotados en común: interrelacionar los transportes, como el enlace de las carreteras, unificación de trochas ferroviarias, explotar en cooperación líneas de navegación fluviales que sirven a cuatro países, como el sistema del Plata, formación de un pool de flotas marítimas para reducir costos de mantenimiento de las líneas de fomento, como del Amazonas del Plata, formación de un pool de recursos financieros y técnicos para el desarrollo en cooperación de la energía nuclear y la formación de técnicos en general. Pero sobre todo es necesaria una política comercial en común. La defensa de los productos de exportación, como el café, el trigo, el azúcar, el petróleo, las carnes, el cacao, demandan una sindicalización de los países productores y exportadores en defensa de sus intereses comunes.

En el cuatrienio 1947/61 el aumento "per capita" del producto bruto latinoamericano, solo llega al 1,2% anual, no obstante a través de las estadísticas se puede apreciar el importante esfuerzo de gran parte de estos países para sustituir importaciones, aumentar y diversificar la oferta interna de productos manufacturados, instalar industrias básicas e integrar mejor las existentes y aún crear excedentes exportables en ciertos renglones.

Es interesante observar el tremendo efecto dinámico del mercado interno en el Brasil, país que a pesar de sus dificultades financieras ha podido crecer a razón de un 7% "per capita" al año, una de las tasas más altas de América Latina y del mundo libre. La producción industrial se triplica entre 1949/1961 y a pesar del incremento de su población en 2.000.000 de habitantes anuales, la producción industrial "per capita" crece a razón de un 4% anual. No extraña que el ingreso real "per capita" se halla duplicado desde 1950, si tenemos presente que en los últimos cuatro años la capacidad de energía eléctrica aumentó de 3,8 millones de kw. a 5,2 millones de kw. y la producción de lingotes de acero de 1,3 millones a 2,1 millones de toneladas al año.

En el curso de la primera semana de 1962 se puso en marcha la Zona de Libre Comercio. Siete países entraron en esta experiencia, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, incorporándose en esa misma oportunidad Colombia y esperándose la incorporación para más adelante de Bolivia, Ecuador y otros países.

En el curso de las negociaciones de concesiones que se hicieron los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, se advirtió resistencias manifiestas que dificultaron la labor técnica de las delegaciones. Las necesidades de mantener cierto grado de proteccionismo y las desigualdades de desarrollo económico entre los distintos países, despertó cierto recelo. El caso de la Argentina no fué la excepción. A pesar de que nuestro desarrollo es visiblemente superior al promedio de las otras naciones, se temía por las condiciones competitivas del Brasil en metalurgia liviana, de Perú en manufacturas textiles, de Chile en materiales ferrosiderúrgicos, del Uruguay en piedras para la construcción, etc.

No obstante todas estas prevenciones, la Argentina negoció sus concesiones con gran firmeza, obteniéndose resultados ampliamente satisfactorios. Pero lo importante es observar que mientras para esta primera etapa de negociaciones, las obligaciones de los países miembros integrantes de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio era establecer en favor de la zona una reducción arancelaria del 8% sobre la media ponderada de los derechos vigentes para terceros países, se estima que las concesiones recíprocas otorgadas implicaron casi un 35% de reducción. Es decir que en más de un año se ha avanzado más de tres y que el camino de la desgravación total según el Tratado de Montevideo, estipulado para doce años se ha acortado ya a 9 años.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio es pues un hecho importante y decisivo, destinado a modificar estructuras comerciales y económicas.

Si bien el margen de desgravaciones alcanzado no es más que el resultado de la consolidación del comercio tradicional, aceptando que en su mayor parte las desgravaciones correspondieron a productos de ese comercio tradicional, corresponde detenerse a analizar lo que ese progreso significa por si mismo.

No debe olvidarse, en ningún momento, que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio nace como respuesta a condiciones cambiantes del comercio internacional, que amenazan con causar serios trastornos a las economías de los países latinoamericanos. Dentro de esas circunstancias las desgravaciones que a título unilateral o bilateral se otorgaban los países latinoamericanos requerían con urgencia una consolidación zonal. Al volcarse las respectivas franquicias en los niveles de desgravación, han producido ese elevado índice de casi el 35%, pero al mismo tiempo se ha logrado establecer bases sólidas y permanentes, adecuadas a la multilateralidad que prima actualmente en las tendencias del intercambio comer

cial y a la convertibilidad de las monedas. Este era el primer objetivo que debía cumplir la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y quedó cumplido al entrar a regir las nuevas listas de desgravaciones.

Hasta el presente el comercio interlatinoamericano ha crecido muy lentamente, de manera que mientras América Latina en conjunto exportaba a todo el mundo por valores del orden de los 8.220 millones de dólares e importaba también de todo el mundo 7.550 millones de dólares, el valor del intercambio zonal apenas llegaba a los 690 millones de dólares, de los cuales la mayor parte corresponde a los países que integran la ALALC. En lo que se refiere al intercambio de estos países entre sí, el estado actual es el siguiente:

INTERCAMBIO RECIPROCO DE LOS PAISES ADHERIDOS A LA ALALC

(en millones de dólares)

| Importado por: / Exportado por: | Argentina | Brasil | Chile | Paraguay | Perú | Méjico | Uruguay | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentina..... | - | 88,8 | 25,1 | 8,4 | 8,4 | 0,7 | 6,1 | 137,5 |
| Brasil..... | 42,9 | - | 9,8 | 0,8 | 0,2 | 0,1 | 21,0 | 74,8 |
| Chile..... | 24,0 | 8,2 | - | - | 0,3 | 1,3 | 1,2 | 37,7 |
| Paraguay..... | 6,4 | - | - | - | - | - | - | 6,4 |
| Perú..... | 10,0 | 1,4 | 29,7 | - | - | 0,1 | [illegible],7 | 41,9 |
| Méjico..... | 0,5 | 0,3 | 1,4 | 0,1 | 0,8 | - | [illegible],1 | 3,2 |
| Uruguay..... | 0,4 | 1,4 | - | 0,1 | 0,6 | - | - | 2,5 |
| TOTAL..... | 84,2 | 100,1 | 66,0 | 9,4 | 13,0 | 2,2 | 29,1 | 304,0 |

Como puede apreciarse en el cuadro precedente, el intercambio tradicional con los otros seis países ALALC, constituye para la Argentina en particular un mercado del mayor interés, ya que puede colocar en él exportaciones por casi 140 millones de dólares, obteniendo en conjunto saldos comerciales favorables superiores a los 50 millones de dólares. Importaba, pues, mucho para nuestro país, por lo menos consolidar los mercados tradicionales, en momentos en que diversas dificultades afectan nuestra balanza comercial.

Por otra parte, aunque esto constituye un enfoque a tratar por separado, conviene puntualizar que las desgravaciones efectuadas dejan también un margen adecuado para otro tipo de exportaciones que las tradicionales, conclusión que quedó patentizada por el elevado número de 927 rubros industriales y manufacturados que resultaron desgravados del total de las 2.454 concesiones otorgadas por todos los países.

Como hemos visto en la Primera Conferencia celebrada en Montevideo se obtuvo una desgravación promedio del 35% que equivale a cuatro años de

los doce previstos para la desgravación total, quedando incluídas en el nuevo régimen 2.454 concesiones otorgadas por los países que intervinieron en la negociación. También hemos advertido que tan elevado margen de desgravaciones se debe principalmente a la consolidación del comercio tradicional, que en buena parte venía practicándose sin trabas en la mayor parte de los países de la zona que tenían suscriptos convenios bilaterales para su intercambio.

En las futuras negociaciones los países tratarán de obtener desgravaciones para otro tipo de productos denominados "difíciles", ya que en el presenteno se intercambian habitualmente dentro de la zona y en muchos casos hay concidencias y superposiciones en la producción de estos renglones por varios países de similar estructura industrial. Desde ya cabe esperar arduas negociaciones entre Argentina, Brasil, Méjico y algún otro país de la zona por la colocación de manufacturas textiles, productos de la metalurgia liviana, etc. de los cuales existen los stocks y equipos aptos para una mayor producción, que los mercados internos de esos países no alcanzan a absorber.

Del punto de vista teórico podría suceder que algún país miembro en el curso de futuras conferencias, resolviera atenerse a las obligaciones estrictas que le impone el tratado de Montevideo y no otorgara nuevas concesiones, basándose en el hecho de que las concesiones otorgadas en las conferencias anteriores cubrieron las exigencias mínimas para los cuatro primeros años. Pero entendemos que no es éste lo que ocurrirá porque a despecho de cualquier ventaja momentánea, el espíritu del Acuerdo, que será en definitiva el que prime en las decisiones, no se detiene solamente en la liberación del intercambio tradicional zonal, sino que proyecta la constitución de un verdadero mercado común, con tarifas externas unificadas y una fuerte complementación de los capitales zonales y extrazonales que se les agreguen, para posibilitar la promoción de las industrias indispensables para la obtención de un equilibrio estructural que permita situar a esta región de América, sobre las mismas bases de desarrollo armónico que han hecho la grandeza de otras comunidades.

Es por eso que iniciativas como las de complementación industrial revisten tanto o mayor interés que las propias desgravaciones en las fronteras interiores de la zona. La supresión de las barreras internas, aunque se produjera en su totalidad, no resolvería por sí sólo los problemas de desarrollo de la zona. Los convenios de complementación industrial constituyen un medio efectivo para inducir corrientes comerciales inexistentes, contribuyendo así a que se vayan formando las bases comerciales para

una activa integración de la zona.

A fines del año pasado llegó a formalizarse el primer acuerdo de complementación, el que se refiere a la industria electrónica. Ya en Montevideo antes de abrirse el II período, cuatro países Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, suscribieron un acuerdo para la liberación del total de las importaciones de productos, piezas, accesorios implementos y materiales que se relacionen con las fabricaciones de máquinas estadísticas y computadores electrónicos. Con este acuerdo se procuró sustituir parte de la corriente de importaciones, esperándose sustituir en cinco años hasta el 40% de las mismas, con lo que entre otras ventajas se promoverá la especialización de mano de obra. La segunda parte del acuerdo suscripta más tarde en Méjico, correspondió a la complementación de válvulas electrónicas e incluía además al Uruguay, resolviéndose la supresión de todo tipo de restricciones, aún los permisos de importación, cupos, depósitos previos, sobre las válvulas incluídas. Lamentablemente no llegaron a concretarse otros acuerdos como el auspiciado por los productores e industriales de manufacturas de cobre, y de aleaciones de Argentina, Brasil, Chile, Méjico, Perú y Uruguay. Lo único que se logró en la reunión realizada entre los delegados de estos países y el Secretario General del CICYP, fué coordinar en alguna medida una política común de este sector industrial para la negociación de desgravaciones. En otras reuniones celebradas en Montevideo por representantes de la industria del vidrio se acordó constituir formalmente para mediados del corriente año una asociación latinoamericana de este sector industrial.

Esto ha sido todo por ahora, porque los convenios proyectados respecto a la industria automotríz parecen fracasar, luego de que Méjico decidió fomentar su propia industria, haciéndole cumplir planes de rígidos de integración de partes nacionales. Este renglón como otros de los que también se habló, entre ellos el de la siderurgia, la petroquímica, la mecánica pesada, los automotores, la electricidad y el material ferroviario, no parecen ser de inclusión urgente en ningún temario sobre complementación industrial.

Entre tanto la Conferencia de Méjico avanzó algo más en la materia de aprobar normas y procedimientos precisos para los acuerdos de complementación: establecer la forma como serán eliminados y los gravámenes y restricciones que inciden sobre los referidos productos, pudiendo el ritmo de liberación ser diferente para los países y productos comprendidos en los acuerdos, y señalar los requisitos de origen a los que estarán sujetos tales productos, conforme a las normas generales aprobadas por la Conferencia.

Como se observa, en materia de complementación industrial se avanza muy lentamente, a pesar de que esta modalidad constituye acaso en mayor medida que la negociación de desgravaciones, el requisito para el establecimiento de un mercado común latinoamericano.

Es oportuno al respecto transcribir las reflexiones que ésto le mereció al Secretario Ejecutivo de la CEPAL, organismo propulsor de la integración económica latinoamericana:

"El que hasta ahora sólo se haya realizado un arreglo de complementa-"
"ción industrial bajo el amparo del Tratado de Montevideo, cuando se "
"percibían tantas perspectivas promisorias, no debería atribuirse úni"
"camente a la falta de un régimen de incentivos. Me inclino a pensar"
"que las restricciones exorbitantes que buena parte de nuestros país-"
"ses han impuesto a ciertos bienes importados por razones de balance"
"de pagos y que se añaden a la exagerada protección, han llevado a la"
"inicietiva privada a seguir el cauce más fácil del mercado nacional,"
"produciendo a costos elevadísimos, pero también con ganancias sustan"
"ciales".

Si todos los progresos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se limitaran al campo de las desgravaciones, podría decirse que la Asociación no cumple un objetivo realmente histórico, el que sólo puede ser alcanzado en la medida en que la complementación haga del mercado regional una verdadera comunidad de iniciativas, capitales y trabajo. En los últimos tiempos tuvieron lugar importantísimas conferencias, que ubicadas dentro del marco de la Asociación, prestarían una ayuda definitiva al desarrollo integrado de esta región. Nuestro país fué sede entre otras, de una asamblea de industriales de países de la Asociación, donde se discutieron programas de complementación industrial en materia de equipos ferroviarios, industria del vestido, de la maquinaria electrónica, del cuero y yerbatera. Pero lamentablemente no participaron de las mismas los industriales del Brasil, con quienes importa mucho establecer planes conjuntos. A su vez nuestro país no participó de las conversaciones que iniciaron los industriales del Brasil y Méjico en cuanto a la integración de sus industrias automovilísticas, hecho que debe preocuparnos, porque un retraso nuestro en ese sector industrial podría dejarnos en un futuro prácticamente sin mercado en relación a nuestra capacidad de producción.

Este desencuentro con Brasil es una de las distancias que debemos acortar para poder seguir trabajando con ciertas seguridades en el plano del desarrollo industrial. Así lo ha entendido un importantísimo diario brasileño al decir recientemente:

"No podemos darnos el lujo de constituirnos en autarquía, para lanzar"
"nos luego a una verdadera guerra de conquistas. Es importante que, em"
"pezando por los países más desarrollados industrialmente, nos entenda
mos en el sentido de articular los bienes de producción disponibles para
darles una mayor utilidad económica, sin tener en cuenta la procedencia
de la fabricación".

Este es el criterio que debe prevalecer en lo sucesivo para las negociaciones que nuestro Gobierno y los particulares emprendan con los representantes de los otros países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

## C A P I T U L O - VII -

Gravámenes y otras restricciones aplicados a la importación en los países integrantes de la Zona de Libre Comercio. Significado del concepto "gravámenes" a los fines del artículo 3° del Tratado de Montevideo y su expresión o equivalencia en términos de derechos ad-valorem. Gravámenes y otras restricciones aplicadas en nuestro país. Régimen de importación en Brasil. Régimen de importación en Chile. Gravamenes vigentes en Méjico. Nómina de los gravámenes y otras restricciones que inciden sobre las importaciones en el Paraguay. Lista de gravámenes a la importación que se aplican en Perú. Régimen tributario aduanero en el Uruguay.

Significado del concepto "gravámenes" a los fines del artículo 3° del Tratado de Montevideo y su expresión o equivalencia en términos de derechos aduaneros ad-valorem

Puede dividirse este punto en tres secciones:

a) Bases para la identificación de gravámenes a la importación;

b) Expresión de los gravámenes a la importación en términos de derechos aduaneros ad-valorem;

c) Gravámenes y otras restricciones a la importación existentes en los diversos países;

a) Bases para la identificación de "gravámenes a la importación"

El concepto de "derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes" (Art. 3 del Tratado) comprende todos los gravámenes o impuestos pagaderos sobre o en relación con la importación, siempre que no constituyan una retribución por el costo aproximado de servicios prestados. Las restricciones de índole monetaria o cambiaria que incidan directamente sobre el costo de las importaciones, deben considerarse como recargos de efectos equivalentes.

Conforme a ello, deben considerarse como gravámenes a la importación, además de los derechos aduaneros propiamente dichos, los siguientes conceptos:

I) Impuestos adicionales a la importación;

II) Impuestos sobre las transferencias de fondos al extranjero para pagar por las importaciones;

III) Derechos o tasas consulares, cuando no respondan al costo del servicio prestado;

IV) Otras tasas o impuestos a la importación cobrados en forma de retribución por la prestación de un servicio, pero que excedan apreciablemente el costo aproximado de dichos servicios;

V) Impuestos llamados internos, pero que se aplican sólo sobre mercaderías importadas y no para las nacionales, o que para aquellas son mayores que para los productos nacionales similares (por el monto de la diferencia);

VI) Recargos cambiarios;

VII) Sistemas de adjudicación de cambios cuando tengan por efecto aumentar el costo del cambio para ciertas importaciones;

VIII) Costo de financiación del depósito previo o de pagos anticipados;

IX) Otros gravámenes o restricciones que representen una protección directa o indirecta a productos nacionales, o una imposición a las importaciones por razones fiscales o cambiarias y que tengan por

efecto aumentar el costo de las mercaderías importadas.

En relación con los derechos o tasas consulares, hay opiniones divergentes. Mientras Chile se muestra partidario de su total eliminación, incluyendo la de las propias formalidades consulares (facturas consulares, vosación de facturas comerciales, etc.), Brasil interpreta que su eliminación deberá corresponder a aquella parte de su monto que exceda el costo del servicio prestado, sin descartar la posibilidad de llegar a un acuerdo para su total eliminación para el comercio intrazonal. Por su parte, Paraguay estima que la intervención consular beneficia al importador, al acreditar la autenticidad de los documentos presentados, así como el crear una fuerte presunción de fidedignidad en favor de la declaración del valor.

Analizando también las "otras restricciones" a la importación, entre las cuales habría que incluir los certificados de necesidad, y en su caso los sanitarios, se observa que los depósitos previos, así como el régimen de contingentamiento de oferta de divisas, actúan también como restricciones cuantitativas indirecta.

b) Expresión de los gravámenes a la importación en términos de derechos aduaneros ad-valorem

Sería importante que las bases y elementos de cálculo que se utilicen en cada país, permitan conocer la incidencia real de los gravámenes, estimada sobre un concepto uniforme de valor. En todo caso, sería necesario conocer la desviación o diferencia que el método de cálculo empleado en cada país, significa con relación al cálculo realizado de acuerdo con el concepto uniforme de valor que se adopte por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

A tal fin, merecen atención partícular las desviaciones que resulten de la adopción del valor FOB o CIF; la inclusión o no de cargas adicionales en la composición de ese valor; el tipo de cambio que se utilice para la conversión del valor expresado en moneda extranjera o moneda nacional, y, por último las situaciones originadas por el empleo de valores aduanero oficiales o de aforo alejados del valor real de las mercaderías.

De tal manera, podrá ponderarse con precisión la incidencia real de los gravámenes a la importación vigente en cada uno de los países participantes.

Gravámenes y otras Restricciones aplicados a la Importación en los países integrantes de la Zona de Libre Comercio

Trataremos es este punto, en forma sintética, los derechos de aduana, recargos cambiarios, gravámenes de efectos equivalentes y otras restricciones, aplicados a la importación en los países integrantes de la Zona de Libre Comercio.

Gravámenes y otras restricciones, aplicados a la importación en nuestro país:

A) - DERECHOS ADUANEROS.

La tarifa en vigor contiene específicos y ad-valorem. La mayoría de los derechos son ad-valorem. En estas dos clases de derechos hay que distinguir si se trata de mercaderías convencionadas o no convencionadas:

Mercaderías Convencionadas:

-Derechos específicos: el cobro de estos derechos se verifica sobre la unidad de aforo establecida en cada partida.

-Derechos Ad-valorem: estos derechos recaen sobre el valor determinado por el aforo establecido en las partidas respectivas.

Los derechos convenidos con Gran Bretaña e Irlanda del Norte, con E.E.U.U. de América y con Chile son de aplicación a todos los productos similares de cualquier procedencia.

(Cláusula de más favor).

Mercaderías no Convencionadas:

-Derechos específicos: No existen derechos específicos para mercaderías no convencionadas.

-Derechos Ad-valorem: en este caso el derecho se aplica sobre el valor C.I.F de la mercadería (precio de factura).

Mercaderías no tarifadas

a) Las mercaderías no enumeradas en la Tarifa de Avalúos, pagarán el derecho establecido en la misma para las de su clase sobre su valor en depósito, declarado por el introductor, y si no pertenecen a ninguna de las categorías establecidas en el Arancel, abonarán el derecho de 42% sobre su valor en depósito, declarado en la misma forma.

b) La declaración de los valores de las mercaderías no tarifadas deberá ser justificada con exhibición de las facturas originales.

c) Dichas facturas deberán estar debidamente legalizadas por el funcionario consular del puerto de embarque, y reunir todos los demás requisitos que establecen las reglamentaciones en vigor.

d) En los casos del párrafo a), así como en todos los demás expresa-

dos en el Arancel, en que el derecho ad-valorem recae sobre mercaderías no aforadas, el valor declarado comprenderá el precio de costo en el puerto de procedencia justificado con las facturas originales, y el aumento correspondiente a los fletes, seguros y demás gastos comunes hasta la entrada de los artículos en los depósitos de la aduana de descarga.

En general para cualquier mercadería que por su calidad superior deba sacarse de Tarifa y despacharse por su valor declarado, este valor no podrá ser inferior al aforo de la mercadería similar, de la de mejor calidad o mayor aforo, que figura avaluada en la tarifa.

Los derechos específicos y los aforos están expresado en $ (pesos oro sellado) a razón de m$n 2,2727 por o$s.

Adicionales

Además de los citados, existen derechos adicionales expresados en porcentajes, que se aplican en el caso de mercaderías convencionadas, las que recaen sobre el valor determinado por el aforo de cada partida.

B) GRAVAMENES DE EFECTOS EQUIVALENTES APLICADOS EN NUESTRO PAIS

Recargos cambiarios

Están en vigencia seis listas de recargos establecidos por decreto nº 5.439/59 y sus modificatorias (lo.812/59 etc.). Este decreto es a su vez modificatorio de los Decretos nºs. 11.916, 11.917 y 11.919 del 3o de diciembre de 1958, por los que se estableció el régimen actualmente en vigencia para las importaciones en nuestro país.

De acuerdo con dicho régimen, es libre la importación de todo tipo de mercaderías abonando los derechos y gravámenes respectivos, con la única excepción de los tractores de menos de 85 HP, que requieren una autorización del Consejo de la Industria del Tractor.

Las mercaderías, a los fines del pago de recargos, están incluídas en seis categorías, de acuerdo con lo establecido por el Decreto 5.439/59 y sus complementarios, a saber: sin recargo, con 20%, 40%, 100%, 150% y 200%.

Estos recargos cambiarios se aplican sobre el valor CIF.

Excepciones

Por resoluciones conjuntas de la Secretaría de Estado dependientes del Ministerio de Economía, están suspendidos actualmente los recargos para mercaderías originarias y provenientes de los países limítrofes y Perú. Dichas mercaderías son las que están contenidad en las listas 2 y 3A, establecidas por decreto nº 11.917/58, que corresponden al recargo del 20 y 40% respectivamente, a las que figuran en la lista anexa a la resolución conjunta nº 133/59 con distintos recargos y a las resoluciones complemen-

tarias.

Oficinas de recaudación

El importe de los derechos aduaneros y recargos cambiarios, son recaudados por la Aduana, con anterioridad a la entrega de la mercadería al importador.

Otros gravámenes

Ley de Fomento del Plan Siderúrgico: Se cobra a razón de m$n 0,20, 0,30 y 2,00 por kilo, y corresponden a determinadas partidas de la Tarifa.

Decreto sobre Plan de Forestación: La importación de madera tributa además: los rollizos por m2. Las maderas aserradas m$n 8.- por m2.

Otras tasas o impuestos cobrados por retribución de servicios

Derecho estadístico del 3‰ sobre el valor CIF aplicado a todas las importaciones.

Derechos consulares: por visación de factura consular se tributa el 1% sobre el valor declarado FOB o CIF. La percepción no podrá ser menos de pesos 100.- m/n.

C) REGIMENES ESPECIALES

Régimen de importación para automotores de pasajeros

Este es un régimen especial cuyos derechos son de naturaleza específica; de acuerdo a lo establecido en el decreto 9.969/58, los automóviles para el transporte de pasajeros que se importen al país, abonarán los recargos de cambio que se establecen a continuación:

a) por los automóviles de hasta 1.000 kgs. de peso, cuyo costo en fábrica según catálogo (excluídas las mejoras opcionales), no exceda de u$s 1.600.- y no sea mayor de u$s 2.000.- por kgs. de peso, m$n 750.-;

b) por los automóviles de más de 1.000 kg. de peso y hasta 1.500 kg. y cuyo costo en fábrica, según catálogo (excluídas las mejoras opcionales), no exceda de u$s 2.000.- por kg. m$n 900.-

En ningún caso los recargos precedentes serán inferiores a m$n 240.000.- En los casos en que las disposiciones vigentes autorizan la importación de automotores, cuyo peso y/o costo en fábrica según catálogo (excluídas las mejoras opcionales), sean superiores a los previstos precedentemente, deberá abonarse en concepto de recargo cambiario $ 1.000.- por cada kg. de peso. Las moto-coupes abonan por el mismo decreto un recargo de m$n 150.000.-

Máquinas y Motores

El régimen a que se encuentran sometidas para el pago de recargos

las máquinas y motores industriales, también está fijado básicamente en el Decreto nº 5439/59 y sus complementarios. El decreto 10.812/59 ha dado su actual estructura a este régimen que es en esencia, el siguiente:

Las máquinas y motores industriales, en general, se importan libres de recargos, salvo las incluídas en los apartados A y B de la lista nº 6 del Decreto 5439/59, que deben tributar el 100 y el 150% de recargo respectivamente.

En términos generales, están gravadas con el 100% de recargo las máquinas y motores que son de producción habitual en el país, pero para los que resta algún margen a ser cubierto por importaciones; con el 150% de recargo los que además de ser producidos habitualmente en el país, lo son en el volúmen suficiente para atender su total abastecimiento.

No obstante, existen disposiciones que liberan el pago de recargos a las máquinas y motores sometidos al pago de los mismos bajo determinadas circunstancias.

-Los Bienes de Capital destinados a explotaciones petrolíferas, carboníferas, energía, siderurgia, y ferrocarriles, (Decreto nº 7779/59); la maquinaria típica destinada a explotaciones agropecuarias y forestales, siempre que las mismas no se fabriquen en el país (decreto 12679/59); las maquinarias y equipos determinados en una enunciación taxativa, para la construcción, transformación y reparación de buques y embarcaciones, así como para el equipamiento y explotación de astilleros y talleres navales (decreto 13136/59); las maquinarias y motores que se importen formando parte de líneas de producción, integrando una unidad armónica con ella (dec.13277/59)

Otros regímenes especiales

Están exceptuados del pago de recargos, la importación de los buques que se introduzcan al país con destino a la pesca de âtura, cuando así lo justifique por sus características e instalaciones (dec.13.287/59).

Están exceptuadas de recargos las aeronaves destinadas a organismos centralizados estatales, a empresas argentinas que explotan servicios comerciales regulares, a empresas debidamente autorizadas qe utilicen aeronaves específicas para sanidad humana, animal y vegetal, relevamientos aero-fotográficos e instrucción de vuelo; además los elementos para aeromodelismo, para infraestructura y protección de vuelo y también a los materiales, maquinaria y equipo que se importen para cumplir planes de fabricación de aeronaves y sus partes constitutivas, aprobados por la Secretaría de Aeronáutica. Las aeronaves comprendidas en el detalle anterior abonarán un recargo del 40% cuando se trate de unidades usadas y aquéllas no comprendidas en el mismo detalle (decreto 16911/59).

**Fabricación de Tractores**

las empresas con planes aprobados por el Consejo de la Industria del Tractor podrán importar parte de tractores, de acuerdo con la siguiente escala, relacionada con el valor CIF DEL TRACTOR completo:
ler. año : 45%; 2do. año: 45%; 3er. año: 40%; 4to. año: 30%; 5to. año: 20%. Si el saldo a importar no excediera del 5%, dicho saldo quedará sujeto al recargo del 100%. Por las importaciones que excedan de estos porcentajes se abonará un recargo del 20% (decreto 11300/59).

Fabricación de automotores - Decretos 3693/59 y 6216/60

Las empresas que produzcan chasis para vehículos de carga y transporte colectivo, con capacidad de carga util mininma de 500 kg y máxima de 7.000 kg. abonará un recargo del 20% sobre los siguientes porcentajes del valor CIF del vehículo:
ler. año: 45%; 2do. año: 40%; 3er. año: 35%; 4to. año: 30%; 5to. año: 20%.

Las empresas que produzcan vehículos de las categorías denominadas B, C, D, y E, abonarán un recargo del 40% sobre los porcentajes del valor CIF del vehículo que se indicarán más adelante, comprendiendo cada categoría los siguientes vehículos:

Categría B) Vehículo de pasajeros de tipo utilitario, con cilindrada no menor de 1100 cm3. y de hasta 750 cm3., con exclusión de motonetas y motocicletas.

Categoría C) Vehículos de pasajeros de tipo económico, con cilindrada de más de 750 cm3. y hasta 1.500 cm3.

Categría D) Vehículo de pasajeros con cilindrada de más de 1500 cm3. y hasta 2.500 cm 3.

Categoría E) Vehículos de pasajeros con cilindrada de más de 2.500 cm3.

Los porcentajes a aplicar son los siguientes:

| Categoría | ler. año | 2do. año | 3er. año | 4to. año | 5to. año |
|---|---|---|---|---|---|
| B | 45 | 40 | 35 | 25 | 10 |
| C | 40 | 35 | 30 | 20 | 10 |
| D | 35 | 30 | 25 | 15 | 10 |
| E | 30 | 25 | 20 | 15 | 10 |

Por las importaciones que excedan de estos porcientos se abonará un recargo del 200%.

Las empresas que produzcan vehículos no comprendidos en las categorías anteriores, abonarán un recargo del 40% sobre los siguientes porcentajes del valor CIF del vehículo:
ler. año, 20%; 2do. año, 15%; 3er. año, 10%; 4to. año, 5%; 5to. año, 5%.

Por las importaciones que excedan de estos porcientos se abonará un

recargo del 20%.

Fabricación de motores a combustión interna

Las empresas que produzcan motores a combustión interna abonarán recargos que oscilan entre el 15% y el 45% en el 1er. año al 10% y el 20% en el 4to. año, según las categorías, sobre los porcientos del valor CYF del motor aprobado en cada plan de fabricación.

Para gozar de esta rebaja no podrán utilizarse materiales importados en exceso, respecto de las cantidades establecidas en el plan respectivo.

Inversiones de Capital

Los bienes de capital cuya introducción sea autorizada de acuerdo con lo establecido por la ley respectiva, (Ley 14.780), podrán ser importados libres del pago de los recargos que pudieran establecer las listas vigentes.

Régimen al Sur del Paralelo 42°

Este régimen, que contemplaba disposiciones muy liberales para introducción de mercaderías a esa zona del país, ha quedado reducido, de acuerdo con las disposiciones ahora vigentes, (decreto nº 3011/59) y (509/60), a la entrada libre de recargos, de determinadas materias primas que no se elabora en el país y en cantidades que se fijan periódicamente para la producción de 6 meses de la industria respectiva.

Importaciones del Estado y empresas estatales

Están sujetas a las mismas normas que las realizadas por los particulares, en materia de pagos de recargos. En lo que respecta al pago de derechos aduaneros sólo están exceptuadas aquéllas que cuentan con una ley especial a su favor.

Derechos Aduaneros

Conforme a lo establecido por la Ley de Aduana, la Tarifa de Avalúos y Arancel de importación, deben considerarse derechos vigentes de una manera general, los que figuran en las tarifas para los productos de cualquier procedencia.

Este criterio no rige para todos los productos en virtud de que, los Convenios que Argentina ha suscripto con Gran Bretaña e Irlanda del Norte, EE.UU. de Norteamérica y Chile (Protocolo Adic. 1938), deben aplicarse a mercaderías originarias de cualquier país.

Además, son de aplicación, por extensión de la cláusula de nación más favorecida a países que la posean, los derechos convencionados con los Estados Unidos del Brasil, Grecia, Cuba, Noruega y Chile (tratado de 1938).

En consecuencia, tiene carácter de vigentes los derechos convenidos en las dos situaciones expresadas, para los productos contenidos en las listas respectivas.

Para los productos no comprendidos en ellas son vigentes los derechos establecidos en cada una de las partidas respectivas de la tarifa.

Son de aplicación exclusiva, los derechos convenidos con Paraguay.

REGIMEN DE IMPORTACION DEL BRASIL

Las importaciones brasileñas están escalonadas en dos grupos, divididos así:

Categoría General: Materias primas, equipos y otros bienes de producción, así como los bienes de consumo genérico, para los cuales no hay sustituto satisfactorio en el mercado interno.

Categoría Especial: Bienes de consumo restringidos y otros de cualquier naturaleza, cuyo sustituto en el Mercado Interno sea satisfactorio.

Según la ley nº 3244 del 14 de agosto de 1957 que introdujo el sistema de tasación aduanera, predominantemente ad-valorem, e hizo modificaciones también de orden cambiario, las mercaderías de las categorías generales quedaron exentas de las exigencias de la licencia previa dado que las mismas están cubiertas por el cambio libremente obtenido en remate de divisas.

La existencia de más de una categoría cambiaria, aparte de varias otras razones de orden técnico, determinó la necesidad de que las autoridades conocieran previamente las intenciones del importador, dado que parte de las mercaderías continuaba sujeta al régimen de licencias. Para ello existe el documento llamado "Certificado de Cobertura Cambiaria", que también sirve para la visación consular y el despacho aduanero. Este documento prueba la existencia del derecho de importar, como resultante de la licitación de divisas de la respectiva categoría en la Bolsa de Valores, y su conformidad con la respectiva lista (Circular nº 23 del Ministerio de Hacienda).

Remate Público de Divisas

La Superintendencia de la Moneda y Crédito, órgano que orienta la política cambiaria y crediticia en el Brasil, organiza semestralmente el presupuesto cambiario en el que la recaudación probable es distribuída según las diversas clases de importación. La cantidad destinada a los remates es distribuída en la proporción estimada del 98% para las de la categoría general y 2% para las de la categoría especial. Esos remates son realizados en las Bolsas de Valores existentes en Río de Janeiro, San Pablo y demás capitales de los Estados de la Federación.

En esa Bolsa de Valores, por intermedio de corredores, los importadores adquieren el derecho que les asegura la posterior cobertura cambiaria de la importación.

Mediante el pago del sobreprecio (agio) adeudado, la cartera de cambio del Banco del Brasil proporciona una "PROMESA DE VENTA DE CAMBIO" (PVC) Este documento, según la Ley de Timbres brasileño está sujeto a una tasa proporcional del 8'.

Obtenida la PVC se da libre curso á la operación, con trámites diferentes según se trate de importación de mercaderías de la Categoría General o de la Categoría Especial.

En todos los casos el PVC deberá ser utilizado en un plazo máximo de 30 días.

La cartera de Cambio solo libera las divisas en monedas convertibles necesarias al cumplimiento de la operación, en el plazo de 5 meses contados desde la fecha de cambio (Int, 193, del 25/3/1960 de la Superintendencia de la Moneda y Crédito).

Categoría General

Para la importación de las mercaderías de la Categoría General, el importador debe llenar y someter a la Cartera de Cambio del Banco del Brasil, para su emisión, el "Certificado de Cobertura Cambiaria".

A fin de posibilitar a los órganos de contralor de precios (Cartera de Comercio Exterior del Banco del Brasil y autoridades Aduaneras) la ejecución de sus tareas, esto es, identificación de mercaderías y su tasación ad-valorem, la emisión de tales documentos está subordinada al cumplimiento de requisitos mínimos permanentes, lo que se convino en llamar "Referencias" (Decreto N° 47.513, del 17-5-958). Por ejemplo, para la importación de "Asesores de tubulares de Zinc" será necesario proporcionar la siguiente especificación:

- Ref.5- Marca, nombre del fabricante, referencia del catálogo, tipo, cualidades, dimensiones, espesor y forma de presentación.

El "Certificado de Cobertura Cambiaria" es emitido en ocho copias, una de las cuales es remitida por la Cacex a la Aduana, después de la verificación del precio FOB de la mercadería, con la consignación de la información pertinente respecto del "valor externo de la mercadería" y "descuentos" si fuera el caso. En base a esta información cobra la Aduana los derechos ad-valorem que inciden sobre el valor externo, más los gastos de fletes y seguro.

Cuando la Cacex impugna cualquiera de los elementos declarados en el Certificado de Cobertura Cambiaria (CCC), se lo comunica al importador.

Si este último acepta la impugnación le queda el recurso, en el caso de que la mercadería aún no haya sido embarcada en el puerto de procedencia, de emitir, tambien por la Cartera de Cambio del Banco del Brasil, un

suplemento en el que queda excluído el elemento que dió margen a la discordancia. Si la mercadería ya estuviese embarcada, todavía le es posible al importador, para evitar el pago de la multa, hacer constar en la "Nota de Importación" las enmiendas apuntadas por la Cacex en el documento de la CCC, destinado a la Aduana (procedimiento aceptado en cuanto a la impugnación del valor externo), sólo en lo que se refiere a la impugnación del valor externo.

Solamente en los casos de fraudes comprobados, es hecha la comunicación a la Aduana acerca del fraude del importador.

El suplemento también faculta al importador a introducir, a su criterio, otras alteraciones, pero antes de que la mercadería haya sido embarcada y en casos inicialmente declarados y no certificados.

La fecha de cambio de las importaciones de la categoría General, se da después de la emisión de los certificados y mediante su presentación. Para la importación de las mercaderías de la Categoría Especial, el interesado presenta en la Cartera de Comercio Exterior (Cácex) el "Pedido de Permiso de Importación", que es un formulario especial, modelo Cacex-21 agregando la PVC respectiva, que garantizará la cobertura cambiaria sobre el valor FOB. En el documento el importador discrimina la mercadería objeto de la operación a realizar.

Verificados y aprobados los elementos en él consignados, inclusive y principalmente el precio declarado, la Cacex emite el permiso solicitado de conformidad con el artículo 86 del Decreto nº 42.820.

Para la obtención de tal permiso el importador para emolumentos correspondientes al 1/10% de su valor FOB, hecha la conversión al valor del cambio oficial (Cr. $ 18,92, paridad declarada en el Fondo Monetario Internacional), mínimo de Cr. $ 20,00.

De las seis copias que constituye el permiso, una es destinada a la Aduana del puerto de destino de la mercadería, en cuanto a la copia consular, es entregada al importador, para dirigirla al exterior.

También se permite, siempre que la mercadería no haya sido aún embarcada, un suplemento de alteración con el permiso de importación.

Solamente cuando tiene autorizado el permiso, puede el importador efectuar el fechado del cambio.

Tanto en las importaciones de la Categoría General, como en la Categoría Especial, los gastos de fletes y seguro, que adicionados al valor FOB constituyen el valor CIF de la mercadería, son pagados por el Mercado Libre.

Cambio Especial (Ley 3244 - Art. 50 y sus párrafos)

Las mercaderías importadas al cambio especial están encuadradas en la categoría General, pero su proceso de importación está regulado por la Instrucción 166 de la SUMOC (Superintendencia de la Moneda y Crédito).

Para la importación de esos productos, el interesado se dirige a la Cacex, la cual examina la operación para verificar si ella está encuadrada dentro de los requisitos legales y reglamentarios, remitiendo entonces la presentación a la Cartera de Cambio del Banco del Brasil para la emisión de una PVC (promesa de Venta de Cambio), dado que esos productos no tienen licitados sus cambios en remate.

De ahí en adelante el proceso es idéntico al seguido para la Categoría Especial, con la única excepción de que el valor de cambio especial (actualmente Cr. $ 100.- por dólar americano) es pagado por la Cartera de Cambio en ocasión del fechamiento de cambio, o en algunos casos en ocasión de los vencimientos de las amortizaciones ó financiaciones concedidas por entidades a creedoras extranjeras.

Del proceso mencionado están excentos los equipamientos para empresas periodísticas, papel de imprenta y para empresas impresoras (Decreto nº 42.280, art. 6), que son liberados directamente por la Cartera de Cambio del Banco del Brasil (Fiscalización Bancaria).

Régimen de Importación en Chile

Actualmente, la importación de mercaderías extranjeras no está sujeta a regímenes de licencia, prohibiciones, contingentes, etc.

Existe sin embargo el sistema de depósitos previos, que fluctúan entre 5% y 1.500% sobre el valor, en plazos de 30 y 90 días; la Ley 13.305/59 autorizó al Presidente de la República para sustituir paulatinamente estos depósitos previos por impuestos adicionales sobre el valor CIF con un máximo del 200%. En consecuencia la lista de mercaderías afectadas a impuest adicional, reemplazará a la lista de depósitos previos.

En ambas listas las mercaderías figuran nominativamente, siguiendo las secciones, pero no las partidas de la nomenclatura arancelaria.

Estructura del Arancel Aduanero

La tarifa arancelaria chilena vigente, Ley 4321/1928 y modificaciones posteriores, contempla derechos específicos, impuestos ad-valorem y adicionales sobre los derechos específicos.

a) Derechos Específicos

Están fijados en pesos moneda legal chilena de o,183057 gramos de oro

fino, que referidos al valor en dólares de la onza troy de oro, equivalen a $ 4.8546 oro por dólar.

Estos derechos específicos se cobran con un recargo por concepto de depreciación monetaria.

Como es lógico suponer, la relación que existe entre el peso oro y el peso moneda corriente, no es constante; ella está de acuerdo con la cotización que tenga el dólar.

PARIDAD DOLAR = $\frac{0.888671}{0.185057}$ = 4.8546 valor dólar en $ oro

Valor 1 u$s en moneda corriente = $ 1,049
Valor 1 u$s en pesos oro = 4,8546 = 216,3 factor conversión

o sea, cada peso oro, considerando el ejemplo, vale $ 216,3 moneda corriente.

Este valor variable que tiene el peso oro indica que los valores que aparecen anotados en los cuadros estadísticos, no pueden ser leídos y traducidos a pesos moneda corriente, sin saber previamente en que fecha se internó la mercadería.

b) Impuestos ad-valorem

Establecidos por diversas leyes fueron, refundidos por Dto.Hda. 2772/943 y alcansan a los siguientes porcentajes:

1) Mercaderías de primera necesidad y productos farmaceúticos. . . 3%
2) Mercaderías de consumo habitual . . . . . 30%
3) Mercaderías consideradas suntuarias (30% + 32%). . . . . 62%

El artículo del Decreto 2.772/943 dispone "La persona natural o jurídica que interne especies de cualquier género al territorio de la República pagará un impuesto (3% - 30% - 62%) sobre el valor de dichas especies una vez nacionalizadas".

La base imponible de los impuestos ad-valorem la constituye el valor CIF, con todos sus factores, más los derechos específicos tasas, intereses, lo que en Aduana constituye el valor nacionalizado de las mercaderías.

Para convertir el valor CIF, expresado en moneda extranjera, a su equivalente en pesos moneda corriente chilena, se aplican los artículos 56 y 57 de la Ley 12.861 que establecen:

Artículo 56: El recargo con que deberán pagarse en moneda corriente los derechos y demás gravámanes fijados en moneda legal que afecten a la importación y que se perciban por las Aduanas, se determinará sobre la base del tipo de cambio efectivamente empleado por el importador y si se tratare de importación con cobertura diferida, sobre la base del tipo de

cambio efectivamente empleado por el importador en la primera liquidación de los cambios efectuada para tal efecto.

Tratándose de mercaderías importadas sin cobertura, o de los gravámenes que afecten a la exportación o a otras operaciones aduaneras, o para los efectos de establecer los mínimos de las mercaderías que las Aduanas deban enajenar en pública subasta, el recargo a que se refiere el inciso anterior se determinará sobre la base a la que el Banco Central cotice el promedio del tipo comprador del dólar libre en el mes anterior a aquél que efectúe la respectiva operación.

Lo dispuesto en el inciso precedente respecto de las exportaciones es sin perjuicio de la facultad concedida al Presidente de la República por el art. 58 de la Ley 12.034 (Recargos especiales a la exportación).

Artículo 57: La determinación del valor en moneda corriente de las mercaderías importadas a los efectos de aplicar los impuestos que recaen sobre dicho valor y que se perciben por las Aduanas, se hará sobre la base del tipo de Cambio señalado en el inciso primero o segundo del artículo anterior, según corresponda.

c) Otros impuestos)

1-) Impuestos adicionales sobre los derechos específicos

Los derechos específicos establecidos en oro y para determinadas mercaderías, sufren un recargo adicional del 10%, que se aplica exclusivamente a los vehículos del Grupo 66 del Arancel que pagan patente municipal, ósea, los que transitan normalmente por las vías públicas y a los repuestos y accesorios de ellos que se foran en el mismo grupo arancelario Ley 4.851.

2) Impuestos Adicionales sobre la bencina

Gravan con $ 0,20 oro por litro de bencha a granel y $ 0,30 oro por kilo cuando se presenta envasada . (Ley 4851).

3) Ley de Embarques y Desembarques - (Ley 3852/22 y modificaciones)

Es un impuesto, no una tasa, que grava a las mercaderías que se embarcan en los puertos de la República, incluyendo a las encomiendas postales internacionales.

4) Derecho Consular 2,5% sobre el valor FOB

Este derecho es percibido por los Cónsules en el momento de visar las facturas comerciales y por las Aduanas cuando se trata de internación de mercaderías provenientes de un puerto donde no exista Cónsul chileno acreditado.

GRAVAMENES DE EFECTOS EQUIVALENTES

1) Depósitos previos de importación del 5% hasta el 1.500% sobre el valor CIF, por 30 ó 90 días.

2) Impuestos Adicionales de hasta 200% sobre el valor CIF.

3) Derecho consular del 2,5% sobre el valor FOB.

4) Impuestos ad-valorem del 3% y 30% sobre el valor nacionalizado.

5) Impuesto Ley Embarques y Desembarques, $ 2.- oro por quintal métrico bruto.

Antecedentes sobre el nuevo Arancel de Chile

El nuevo Arancel Aduanero estudiado por el Gobierno de Chile, es una nu va ta rifa y no una simple trasposición del actual. La concepción difiere totalmente, abandonándose suposición rentíttica para convertirlo en el único regulador del comercio internacional del país. Su puesta en vigor traerá aparejada la desaparición de los depósitos previos de importación, impuestos adicionales, derechos, consulares, etc., que serán reemplazados por un impuesto ad-valorem sobre el valor CIF de las mercaderías.

Su nomenclatuta está basada esencial y totalmente, en la aprobada por el Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, estableciéndose los desdoblamientos o sub-partidas indispensables para la protección y desarrollo de la industria nacional.

Con la vigencia del nuevo Arancel se simplificará , además, el cálculde los gravámenes aduaneros, ya que la otalidad de los que rigen actualmente serán reemplazados por los que en él se establecen. El impuesto ad-valorem que ahora grava el valor nacionalizado, se aplicará solamente sobre el CIF.

Gravámenes vigentes en Méiico

De acuerdo con el artículo 1°, fracción X, de la Ley de Ingresos de la Federación, ublicada en el Diario Oficial del 29 diciembre 1959, los impuestos vigentes a la importación son los siguientes: uno específico, que se cobra en pesos mexicanos e incide en la unidad registrada en le Tarifa General de Importación y uno ad-valorem, que tasa porcentualmente el valor, tomando como base la factura comercial visada, y en los casos en que exista precio oficial(aforo), se tomará éste cuando sea más elevado.Asimismo existe un impuesto adicional del 3% que incide sobre el total de los impuestos específicos y ad-valorem, sobre importaciones por vía marítima o terrestre, destinado a la Junta de Mejoras Materiales, de acuerdo con la Ley para el Funcionamiento de las Juntas de Mejoras Materiales.

Por último consta en Ley de Ingresos de la Federación, el impuesto

adicional del 10%, aplicado al total de los impuestos específicos y advalorem que causan las importaciones por vía postal, operaciones eventuales y de poca cuatía.

El trámite usualmente utilizado por verificar cualesquiera importación definida de tipo normal dentro del país, excluyendo las Zonas Libres, debe ajustarse a los siguientes lineamientos:

1) Todo importador que adquiera mercaderías con valor comercial mayor de 1.000.- pesos, se encuentra obligado a proporcionar la factura comercial que ampare la compra realizada. Dicho documento debe ser presentado por cuadruplicado y encontrarse debidamente visado por el cónsul mejicano en el lugar de origen.

La visa de cada factura obliga al pago de 200.- pesos por derechos consulares y contendrá los siguientes datos: Números y fecha de actusción, número de hojas que contenga la factura, cantidad totalde bultos y suma total de valores. Todas las hojas deberán ser legalizadas mediante el sello del Consulado Mejicano de la Jurisdicción del lugar en qe se expida la factura.

2) El documento anterior, con los requisitos anotados, debe ser presentado junto con el de embarque a la Aduana correspndiente, con el fin de iniciar los trámites de internación de las mercaderías, gestiones que pueden ser realizadas por el mismo interesado, un representante suyo debidamente acreditado o un agente aduanero.

3) Se solicitará a continuación, por medio de un documento denominado " pedimiento de importación" el reconocimiento aduanero.

4) Una vez registrado el "pedimiento", se procederá a realizar el reconocimiento aduanero de las mercancías importadas, cuyo resultado se anotará en el reverso del mismo.

5) Cumplidos tales requisitos y mediante muestras obtenidas de las mercancías en cuestión, se los clasificará de acuerdo con las fracciones arancelarias de la Tarifa General de Importación.

6) Una vez realizado lo anterior, se procederá a liquidar los impuestos respectivos.

7º Con el punto anterior se puede casiderar terminado el trámite importación, quedando las mercaderías motivo de la gestión, adisposición del interesado, el cual podrá disponer de ellas previa presentación del recibo de liquidación correspndiente.

La Secretaría de Ind y Com creio de acuerdo con el artículo 9º de

Sistem de control por parte de la Secretaría de Industria y Comercio

la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, determina las restricciones a la importación o exportación, cuando así lo requieran las condiciones de abastecimiento de las necesidades económicas del país.

Los permisos de importación de productos, efectos y mercancías controladas por la Secretaría de Industria y Comercio, deberá solicitarse previamente ante la mencionada Secretaría, quién resolverá enun plazo no mayor de 30 días a partir de la fecha en que el interesado haya aportado los documentos requeridos, oyendo la opinión de los comités respectivos.

La Secretaría de Industria y Comercio autorizará la constitución de comités asesores que estime conveniente para que estudien y opinen sobre las solicitudes de permisos de importación que le sean presentados; dichos Comités estarán integrados tanto por el sector público como el privado.

Los Comités que al efecto se constituyen tendrán también a su cargo hacer periódicamente a la Secretaría, con fines de prevención y programación econòmica, sugestiones sobre la política que convenga desarrollar en materia de importación de productos, efectos y mercancías de las ramas o grupos de que respectivamente se ocupen, teniendo en cuenta lo concerniente a los de otros grupos o ramas.

La falta de permisos de la Secretaría de Industria para las importaciones que los requieran y que sin ellos se intente efectuar, la castigará la misma Secretaría con multa de $ 100.- a $ 20.000.- y si llegaren a efectuarse, con multa igual al doble del valor de los productos, efectos o mercancías que hayan sido materia de dichas importaciones; caso este último en el que la sanción comprenderá la obligación del infractor, cuando así la imponga la referida Secretaría, de sacar del país, a su costa, los productos, efectos o mercancías que hubieren introducido sin el permiso correspondiente, o bien de entregarlos a los distribuidores o consumidores que determine la misma Secretaría, al precio en que elinfractor haya adquirido tales bienes, más el importe de los respectivos impuestos o gastos de transporte y manipuleo al lugar de entrega a dichos consumidores.

Las sanciones y providencias que se establecen en el párrafo anterior, se aplicarán también cuando al amparo de permiso de importación, otorgados por la misma Secretaría, se intentará introducir o introduzca al país productos, efectos o mercancías distintas a las especificadas en dichos permisos.

Nómina de los Gravámenes y otras restricciones que inciden sobre las importaciones en el Paraguay

a) El Arancel es de data muy antigua y fué redactado en 1923/25, sin haber sufrido transformaciones fundamentales en sus 35 años de vigencia.

b) Ninguno de los tributs previstos en elArancel es de tipo proteccionista.

Los gravámenes, en general son moderados.

c) El Arancel comprende:

1 - Derechos específicos;

2 - Derechos ad-valorem;

3 - Derechos mixtos, que comprenden la aplicación de un derecho específico a un derecho ad-valorem; y

4 - Derechos condicionales, en que se plica la base específica, o, alternativamen te, la base ad-valorem, según el mayor rendimien to fiscal.

b) Para dar una idea del carácter moderado delArancel, basta considerar que el derecho ad-valorem más elevado que existe en toda la tarifa es del 33%. En materia de derechos específicos la incidencia es aún menor.

c) Los derechos específicos se deterioraron durante 30 años a consecuencia de la aguda desvalorización monetaria. Como reacción, en 1957 se procedió a la conversión de los derechos específicos a dólares, sobre la base de la equivalencia de 1947 entre el guaraní y el dólar. La citada conversión no afectó los derechos específicos convencionados con la República del Uruguay en 1939, con la República Argentina1943, con los EE.UU. de América en 1946 y con el Brasil en 1956.

d) En consecuencia los derechos especificos se aplican, hoy, como sigue:

1) Para los productos de derechos convencionados: los antiguos derechos en guaraníes; y

2 ) Para los demás productos: derechos en dólares, en base a la conversión de 1957

Derechos adicionales a la importación

a) Todos los derechos adicionales a la importación son del tipo ad-valoem

b) Existen las siguientes graduaciones en la fijación del adicional:

1 - El 5% como único impuesto sobre ciertos productos liberados de derechos aduaneros;

2 - El 6% en importaciones de trigo y de harina de trigo;

3 - el 8% en importaciones de combustibles líquidos, sal y azúfre;

4 - Tasas variables, hasta un maximo de 11% en productos convencionados, (otros prductos convencbnados se hallan liberados de derechos y de adicionales)

5 - El 15% en los productos restantes.

Tratamiento según los países de procedencia

a) Según los países de origen o procedencia de las mercaderías, el tratamiento aduanero difiere como sigue:

1 - Respecto de la República Argentina se aplica un régimen preparatorio de unión aduanera total, según los tratados de 1916 y 1943.

2 - Respecto del Brasil y de Bolivia se aplican convenios de comercio fronterizo.

3 - Respecto del Uruguay se aplica el tratamiento preferencial del país limítrofe. Asimismo, respecto del Brasil y de Bolivia cuando las operaciones no son de comercio fronterizo.

4 - Respecto de otros países con los que rige la cláusula de nación más favirecida, se aplican los derechos convencionados en 1946 con los EE. UU. de América. Entre los países de la Zona de Libre Comercio, dicho tratamiento se aplica en favor de Chile.

5 - Para todos los demás países rige la tarifa general.

Valorización de las mercaderías

a) La base de la valorización es el costo FOB; el Poder Ejecutivo presentó al Parlamento un proyecto de ley para adoptar el costo CIF, sin que hasta el momento se haya tratado dicho proyecto.

b) El mecanismo aduanero no prevé un valor-aforo oficial, en sustitución del valor declarado por el importador.

La documentación consular, que incluye un certificado de una cámara del lugar de origen, crea una fuerte presunción de fidedignidad en favor de las declaraciones de valor de importador.

c) Los casos de divergencia de valor son de incumbencia de una comisión interministerial. Se aplica con mucha cautela dicho arbitrio. En el último decenio, hubo menos de un caso por año, en que se llegó a una estimación oficial del valor de las mercaderías.

d) Finalmente, como sdución definitiva de divergencias respecto al valor, la administración aduanera está facultada a incautarse de las mer-

caderías, abonando al importador el valor declarado más los gastos de flete y seguro y más un 20% sobre el total resultante, No se hizo, de dicho arbitrio, ningún uso en los últimos diez años.

Gravá menes de efectos equivalentes:

a) La reposición fiscal de 5 o/oo sobre el despacho aduanero. Hay otro impuesto igualmente exiguo, de pase de fondos, sobre la letra de cobranza, apertura de crédito irrevocable, etc.

b) Recargo cambiario del 15% sobre el valor CIF de determinadas importaciones. El Paraguay libera de dicho recargo a los países limítrofes y al Uruguay, sin haber negociado reciprocidad.

c) Depósitos previos, con la siguiente graduación:

1 - mercaderías sin depósitos previos:
2 - mercaderías con depósito de 20%;
3 - mercaderías con depósito de 50%
4 - mercaderías con depósito de 300%;
5 - mercaderías con depósito de 110%;

El Paraguay libera de depósitos previos las importaciones procedentes de países limítrofes y del Uruguay, sin haber negociado reciprocidad.

d) Un impuesto especial a la importación de automóviles; y

e) Varios gravámenes a la importación de combustibles;

Otras restricciones

Las importaciones no están supeditadas a permisos previos. No rigen limitaciones cuantitativas. Escasamente pueden calificarse de "restricciones " las siguientes medidas de política comercial.

a) Una prohibición estacional, de noviembre de cada año a marzo del año siguiente, a la importación de papas, y

b) Una prohibición a la importación de tejidos de ínfima calidad, de un precio menor de US$ 0,25 por metro lineal, dispuesta en favor del consumidor.

Son gravámenes de efecto equivalente

a) Los derechos consulares. En la legislación paraguaya se los considera como tasa de retribución de servicios. En el mecanismo aduanero paraguayo tiene una enorme importancia la intervención consular, que beneficia al importador en los siguientes aspectos:

1- acredita la autenticidad de los documentos presentados al despacho y
2- crea una fuerte presunción de fidedignidad en favor de la declaración de valor, evitándose así la fijación de valores-aforo oficiales

b) el impuesto a las ventas: es un gravámen a la negociación interna que, con tasas comprendidas entre el 2% y el 10%, grava los productos nacionales tanto como productos de importación.

El impuesto a las ventas es un gravámen sustitutivo al impuesto al consumo interno, con las siguientes características:

1 - ningún producto sometido a impuestos internos al consumo paga el impuesto a las ventas; y recíprocamente:

2 - ningún producto sometido al impuesto a las ventas paga impuestos internos al consumo;

3 - en mercaderías de importación, la base tributaria de 130% del costo de importación es preferencial para tales mercaderías, porque el precio de venta efectivo excede siempre a dicho 130%.

Obligaciones bilaterales convencionadas y regímenes aduaneros especiales en el Paraguay

Régimen de tratados de comercio:

a) Tratados preferenciales con países limítrofes y con el Uruguay:

1 - Con Argentina: Tratado de 1943, preparatorio de una unión aduanera total. Cláusula de nación más favorecida, incondicional e ilimitada Con lista de 80 posiciones aduaneras de derechos liberados o disminuídos.

2 - Con Brasil: Tratado de Comercio Fronterizo de 1956. Con lista de derechos liberados, disminuídos p consolidados alnivel del de 1956, cláusula de nación más favorecida, incondicional e ilimitada, pero circunscripta a las mercaderías previstas para el intercambio fronterizo y dentro de las limitaciones de valor global asignadas a dicho intercambio.

3 - Con Uruguay: Tratado de 1939. Cláusula de nación más favorecida, incondicional e ilimitada, con lista de 65 posiciones aduaneras de derechos liberados o disminuídos.

4 - Con Brasil: Tratado General de Comercio de 1956. Cláusula de nación más favorecida, exceptuándose las ventajas especiales que cualquiera de las partes conceda: (1) en convenios de cmercio fronterizo; y (11) con motivo de una unión aduanera.

Sin lista de derechos convencionados.

5 - Con Bolivia: Modus-vivendi de comercio fronterizo.

b) Tratado con cláusula de nación más favorecida y con lista de derechos convencionados:

1 - Con EE.UU.de América: Tratado de 1946 con cláusula de nación más favorecida exceptuándose (1) las ventajas especiales que el Paraguay concede a los países limítrofes y al Uruguay; (11) las ventajas especiales que cualquiera de las partes conceda a su tráfico de fronteras; y (111) las ventajas que se concedan en virtud de una unión aduanera.

El tratado comprende una lista de 40 posiciones aduaneras de derechos convencionados.

Se hallan en trámite la revisión de la lista de derechos convencionados, para reajustar los derechos específicos afectados por la desvalorización del signo monetario paraguayo.

c) Tratados de Comercio con cláusula de nación más favorecida, pero sin lista de derechos convencionados.

1 - Se hallan vigentes con:

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda elNorte; Francia; República Federal de Alemania; Países Bajos , España; Chile;

2 - El alcance de la cláusula de nación más favorecida es idéntico que en el tratado con los Estados Unidos de América.

3 - Un tratado similar fué concertado con Italia, pero en base a la suspensión temporaria de la cláusula de nación más favorecida.

Cabe señalar además que el Paraguay no es miembro del GATT.

Regímenes aduaneros especiales

a) Hallanse exentas de gravámenes las importaciones del Estado y de las Municipalidades (bienes para necesidades oficiales, no destinados a la negociación).

b) Los entes autárquicos del Estado, por lo general no gozan de franquicias impositivas. Hay excepciones, implantadas con un criterio de fomento. Se trata, en todos los casos, de bienes no destinados a la negociación.

c) Las adquisiciones de trigo y de harina de trigo, se operan a través de un organismo mixto (con representación estatal y privada). Se perciben los gravámenes normales.

c) Los industriales acogidos a la Ley 246 de incorporación de capitales o a la Ley 202 de fomento industrial, gozan de franquicias limitadas para la importación de equipo industrial, exclusivamente.

e) No hay posiciones aduaneras de derechos temporalmente suspendidos o disminuídos.

Lista de gravámenes d la importación que se aplica en el Perú

Derechos Aduaneros

La Tarifa de Importación del Perú señala en su mayoría derechos específicos, en soles, por unidad de peso u medida; con excepción de los automóviles para pasajeros y algunos otros artículos gravados por derechos ad-valorem.

Existe una serie de impuestos adicionales ad-valorem, que afectan practicamente a la totalidad de las importaciones; estos impuestos son independientes de los derechos establecidos por la Tarifa de Importación, promulgada por la ley n° 11.048 en julio de 1949, están destinados a fines determinados y en parte, no se consideran ingresos presupuestarios corrientes.

Los impuestos adicionales figuran en la Tarifa de Importación con el propósito de facilitar su aplicación al momento de importarse las marcaderías. El nivel promedio de estos impuesto adicionales es ãrededor de 14% ad-valorem, CIF.

Se considera en el Perú como valor CIF, el valor FOB declarado en las respectivas facturas consulares o comerciales legaladas, con un recargo uniforme de 20%, conforme lo señala la regla 47 de la Tarifa de Importación.

Los impuestos adicionales ad-valoem se cobran al tipo de cambio correspondiente, en la fecha en que se presentó la póliza de Consumo, con que se realiza el desaduanamiento.

En el Perú existe un sólo tipo de cambio, que rige en elMercado Libre, ya que no existen restricciones monetarias de ninguna clase, como recargos o depósitos previos, sistemas de cambios múltiples, etc.

La Tarifa de Importación elPerú no contiene ningún dispositivo legal destinado a la actualización de la incidencia de los derechos específicos, cuyo porcentaje actualmente es mucho menor que cuando se promulgó la Tarifa.

Esta circunstancia y un desequilibrio que se presentó en la balanza comercial y de pagos determinaron el establecimiento por Ley n° 12.995, de mayo de 1958, de recargos en los derechos de importación fijados en la Tarifa. Hay dos grupos de recargos; uno que aumenta las tasas en 50%, que se aplica a los artículos de mayor necesidad; y otro del 200% de las tasas, que grava a los artículos menos necesarios superfluos o de lujo. Se considera como artículos menos necesarios los que se producen en el país. La vigencia de éstos recargos es provisional, por un plazo de tres a ños y se aplica en forma general, incluyendolas partidas comprendidas en la lista de las concesiones del Perú a los países del Acuerdo General de Aranceles (GATT).

Además existe un impuesto adicional del 2% sobre el importe del flete marítimo, estando destinado su producto a la adquisición de buques petroleros.

Gravámenes de efectos equivalentes

Existen algunos impuestos que pueden considerarse como gravámenes de efectos equivalentes a un derecho de importación.

Pueden citarse:

a) Impuesto al lujo del 10% ad-valorem, que se aplican a determinados artículos de uso personal o de adorno. Este impuesto también figura en la Tarifa de Importación, al pié de las partidas correspondentes.

b) Monopolio estatal a los vinos y licores importados, que establece un recargo sobre los precios de los vinos y licores después de importados, previo pago de los derechos e impuestos.

c) Impuestos creados por la Ley 13.199, de hasta 25% ad-valorem, que grava mercaderías menos necesarias, superfluas o de lujo. Este impuesto también tiene un carácter provisional por sólo tres años. Recientemente el Gobierno del Perú ha retirado este impuesto a muchas mercaderías, entre ellas a los automóviles para pasajeros, con valor FOB menor de uñs 2.000.-

Tasas e impuestos que corresponden a servicios prestados

En esta categoría puede citarse el impuesto de Servicios Portuarios Adicionales, que grava a la carga, tando de importación como de exportación. con diversas tasas, según los puertos.

Derechos consulares

La Tarifa Consular del Perú determina que los derechos de visación de las facturas consulares serán las siguientes:

| Facturas que amparan mercaderías en valor: | US$ |
|---|---|
| hasta de uñs 300.- . . . . . | 2.00 |
| de 301 a 1.000.- . . . . . | 3.00 |
| de 1001.- a 5.000.- . . . . . | 4.00 |
| de 5001.- a 10000.- . . . . . | 5.00 |
| de más de 10.000.- . . . . . | 10.00 |

Los derechos de certificación de conocimiento de embarque son:

| Conocimiento que se refieren a carga | US$ |
|---|---|
| hasta 200 TM . . . . . | 5.00 |
| por cada 200 TM adicionales. . . . . | 5.00 |

Convenios y tratados comerciales con cláusula de nación más favorecida

Además del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el Perú

tiene Convenios con Argentina, Bolivia, Cuba, España, Israel, y Suiza.

Asimismo existe un régimen preferencial con Chile, establecido según el Tratado de octubre de 1941, aplicado en diciembre de 1950, que establece concesiones de carácter recíproco, excluídas del trato de la nación más favorecida y que no extienden a ningún otro país.

En la región amazónica el Perú y Colombia tienen un Convenio de Cooperación Aduanero, que establece una Tarifa Común para todas las importaciones que se realicen por los puertos de Leticia y de Iquitos, sobre el río Amazonas,

Restricciones a la importación

No existen en el Perú.

Pueden mencionarse, no obstante los monopolios estatales o Estancos, del Tabaco, Fósforos y Naipes, según los cuales el único importador y distribuidor en el Perú es el respectivo Estanco.

La importación de harina de trigo debe efectuarse conjuntamente con una cantidad de afrecho de 33% del peso de la harina

Regímenes liberatorios

Dado que los impuestos adicionales a laimportación gravan en forma general a todas las importaciones, en un nivel aproximadode 12 á 14% advalorem CIF, diversas actividades industriales han ido obteniendo regímenes liberatorios especiales que reducen para sus importaciones estos impuestos adicionales, en una proporción variable hasta el 60% aprximadamente del total de esos impuestos.

Entre estos regímenes puede citarse los que aplican a:

1 - Ferrocarriles
2 - Libros y revistas;
3 - Maquinarias agrícolas;
4 - Especialid des farmacéuticas indispensables, máteriales médico-quirúrgicos;
5 - Regiones de selvas;
6 - Industria farmacéutica;
7 - Cables y Telégrafo;
8 - Máquinas e implementos para la industria minera;
9 - Máquinas e implementos para la industria petrúra;
10 - Industrias eléctricas;
11 - Industria textil;
12 - Construcción de hoteles;
13 - Estaciones de T.V.;

14 - Otras industrias manufactureras;

Las importaciones del Estado y compañías fiscalizadas, como los Bancos Estatales de Fomento, la Corporación Peruana de Vapores, La Compañía Administradora del Grano, la Corporación de Aviación Civil, la Corporación Nacional de la Vivienda, los Seguros Sociales, las Beneficencias Públicas y otras entidades, están también liberadas de derechos.

Algunos de estos regímenes son de aplicación automática por las Aduanas y otros requieren de una resolución delGobierno, previo un trámite administrativo.

Derechos suspendidos

Actualmente se encuentran suspendidos los derechos de importación y adicionales que gravan el trigo y el cemento, sólo por algunos puertos.

Estas suspensiones de derechos son actos del Poder Ejecutivo por plazos cortos, que deben regularizarse periódicamente.

REGIMEN TRIBUTARIO ADUANERO EN EL URUGUAY

Este régimen tributario es básicamente ad-valorem (Leyes de enero 5 de 1888 y setiembre 19 de 1923). En efecto: la primera de las leyes citadas establece que los derechos aduaneros se cobrarán sobre la valuación de las mercaderías, y la segunda, que estableció el régimen aforos (valores oficiales), dispuso que éstos serían fijados por el valor íntegro de las mercaderías en depósito.

No obstante, con el transcurso de los años, los aforos fijados en la Tarifa, aumentados en varias oportunidades, distan mucho de los valores de las mercaderías en depósito, pues son muy inferiores a éstos.

El Arancel aduanero contiene varios miles de partidas, las que en su gran mayoría tienen fijado un valor oficial (aforo); las partidas que no tienen aforo se despachan tomando por base su valor CIF. Este se calcula convirtiendo la moneda extranjera en moneda nacional al tipo de cambio al que se ha hecho la operación (actualmente por el mercado libre financiero)

Los derechos aduaneros son en su inmensa mayoría ad-valorem, aunque existen derechos específicos que son complementados por adicionales ad-valorem (ejemplo: el té tributa un derecho específico de 0,25 el kilo, más 25% de adicionales ad-valorem).

Los derechos varían desde el 5% hasta el 51%, siendo el derecho general el de 31%; los aplicables a las materias primas van desde el 5% al 25%.

Los adicionales, que se agregan a los anteriores, varían desde el 8% hasta el 25%. Para las materias primas, desde el 8% al 20%.

Como consecuencia de la desvalorización del peso, se creó, en el año 1931, el recargo al oro, que funcionaba de acuerdo a porcentajes variables; este recargo fué sustituído en el año 1942, por el recargo de 50%, que representa el 50% de la suma de los tributos anteriores, pero que no es aplicable ni a las materias primas, ni algunos artículos de primerísima necesidad.

Hay dos gravámenes más, que son considerados retribución de servicios, la movilización de bultos para despacho, y el de análisis.

Por último, en sustitución del papel sellado en que debía presentarse la póliza de despacho, se cobra un impuesto del 1% sobre el monto de todos los otros tributos liquidados en el permiso.

Las maquinarias industriales tienen exoneración de derechos aduaneros, previa justificación de su destino (contralor de aplicación). Esta exoneración no comprende a los adicionales.

Existe asimismo, además de la Tarifa general, expuesta en sus líneas generales precedentemente, tarifas convencionadas principalmente en Annecy y Torguay en 1949 y 1951, negociadas con diversos países del GATT y ratificados por el Uruguay en el año 1953, que comprenden la consilidación de derechos para alrededor de 300 productos.

Con España también existe un régimen arancelario transitorio, con prórrogas semestrales de derechos convencionados para unos pocos productos (aceite de oliva, aceitunas, atún en aceite).

Asimismo con el Paraguay existe una tarifa convencionada preferencial que comprende algunos artículos como ser: maderas, aceite de palma, frutas, etc.

En cuanto a los productos con regímenes aduaneros especiales, en que los derechos están suspendidos con carácter general, pueden citarse los fertilizantes, que desde 1949 no tributan gravámenes aduaneros, y los artículos de primera necesidad indicados semestralmente por el Poder Ejecutivo y que por ello no tributan los impuestos de 2,25% sobre el valor CIF.

Un régimen especial es también el que está autorizada la Administración a conceder, y que consiste en la introducción libre de impuestos de materia prima extranjera para elaborar o manufacturar en el país, para luego retornar al extranjero. La legislación uruguaya lo denomina "admisión temporaria", término que también se utiliza cuando el producto que retorna al extranjero es el mismo que ingresó.

Asimismo existe el instituto del "draw-back", en el que se requiere el pago de gravámenes a la entrada, que se devuelve a la salida en la proporción que corresponde al producto elaborado, cuando se ha sometido a un proceso de elaboración, o integralmente si retorna la misma mercadería que ingresó. Estos regímenes datan del año 1911.

En relación con las importaciones delEstado, corresponde señalar que las importaciones de mercaderías que se hacen por su cuenta, ya sea por intermedio del Banco de la República o del Consejo Nacional de Subsistencias, no están eximidas de gravámenes a la importación con carácter general, sino que, en cada caso, el Poder Ejecutivo determina, sobre la base de las franquicias que pueda conceder por la propia ley de subsistencias, la exoneración que crea oportuno aplicar.

TRIBUTOS DE EFECTOS EQUIVALENTES

Existen tres gravámenes, que en total alcanzan el 2,255% (1%, 1% y ¼%) y se aplican sobre el valor CIF de las mercaderías. El P.E. puede exonerar de estos tres tributos a los artículos de primera necesidad y a las materias primas.

Actualmente la mayoría de las materias primas sólo tributan dos de estos gravámenes, que alcanzan al 1,25%.

Las transferencias de fondos al exterior que se realicen por pago de mercadería o por servicios relativos a su importación se encuentran gravadas con un impuesto del 6%. Las importaciones de distintos artículos de primera necesidad se encuentran eximidas de este impuesto, como ser, café, té, azúcar, yerba, papas, fariña, trigo, maíz y forrajes, tabacos, especialidades farmacéuticas, combustibles, lubricantes, fertilizantes, etc.

Este impuesto se liquida conjuntamente con otro de 3/4 o/oo (o,75). que grava a toda s las transferencias de fondos al exterior, no sólo los pagos de mercaderías sino cualquier transferencia de fondos que se realice al exterior.

Arancel Consular

La recaudación de derechos de actuación consular está autorizada por el artículo 15 de la Ley nº 11.921, el 27 de marzo de 1953.

Los procedimientos para la determinación de las bases pza el cálculo de las tasas en porcentaje y de las equivalencia delpeso consular, están dadas fundamentalmente en elderecho del 2 de mayo de 1953 y en el del 7 de abril de 1957.

Los numerales que tienen relación a los actos relativos a la navegación, al comercio, y a los buques y aeronaves suman en total 46.

Estos actos están gravados por cuotas fijas, específicas y en porcentajes.

Principalmente interesa el numeral §6 que establece que el juego de factura consular, cuando el valor de la mercadería sea mayor de $ 100.-, pagará un derecho fijo de $ 5.- más el 1 o/oo sobre el valor de la mercadería declarado, enmoneda uruguaya (actualmente al tpo libre financiero).

La equivalencia del peso uruguayo enmoneda extranjera al sólo efecto de la liquidación del arancel está fijada en u$s 2,10 por cda peso, lo que hace una incidencia aproximada sobre el valor FOB en moneda extranjera del orden del 2,20%, que en lo fundamental responde ala necesidad de cubrir el costo de los servicios prestados.

Puede decirse que la intervención consular en el Uruguay responde fundamentalmente a la realización, mediante la certificación pertinente delos documentos, de un contralor eficaz sobre los productos y mercaderías consignadas con destino al país, especialmente en materia de calidad, cantidad, declaración de origen del producto y de suvalor en el momento de la importación .

Este contralor tiene vigencia sobre ciertos aspectos estadísticos de considerable importancia. Su organización está basada en una compleja organización (egentes consulares, requerimientos enmateria de documentación, aranceles, etc.)

En la actualidad, y de acuerdo con una recomendación del GATT del año 1952, replanteada como consecuencia de una resolución de la Cámara Internacional de Comercio de 20 de febrero de 1957, el Uruguay viene estudiando la posibilidad de abolir distintas formalidades consulares, aunque sea por etapas, a pesar de reconocerse que las dificultades avencer de orden financiero-económico y administrativo son muy grandes; principalmente en el orden de la eliminación de la factura consular como ejemplar separado de la comercial debidamente legalizada. Otros aspectos de este asunto, como la reducción y simplificación de la documentación requerida por el intercambio especial, principalmente en lo que tiene relación con la exigida en el país de destino, la sustitución de tasas porcentuales por arbitrios fujos y el lugar en que deberían ser abonadas las tasas consulares, (país de destino y no en el de origen de las mercaderías), vienen siendo también estudiadas.

Régimen de comercio exterior

La Ley del 17 de diciembre de 1959 elimina los cambios múltiples y en genesal determina procedimientos tendientes a la libre importación y exportación de quellos artículos, bienes y prductos quel Poder Ejecutivo va ya indicando a título expreso por decret.

A su ves el Poder Ejecutivo, de acuerdo con la ley, ha dictado normas estableciedo la calificación de artículos según a naturaleza suntuaria, prescindible o capetitivo de la industria nacional.

En base a esa clasificación, la Administración queda legalmente habilitada por establecer recargos, depósitos previos o para prohibir con carácter general o parcial, transitoriamente su importación.

Siguiendo estos criterios, el Poder Ejecutivo ha venido dinamizando la ley dentro de las posibilidades del país, atendiendo principalmente a la importación de mercaderías y materias primas de cuyo abastecimiento depende en alto grado fundamentales sectores de la economía nacional.

Paulatinamente y siempre por la vía administrativa, se ha ido ampliando la nómina de artículos cuya importación es permitida de cualquier país sin limitación alguna. Aunque es lógico que al ensancharse la órbita de las importaciones, se ha venido imponiendo para aquéllos renglones no imprescindibles, recargos y depósitos previos, hasta cierto punto en forma

moderada, si se tiene en cuanta los límites permitidos por la Ley.

Esta política en la materia, como es fácil apreciar, recién está desarrollándose en forma peulatina hacia la importacion irrestricta, en la medida en que la estabilidad de la balansa comercial y de pagos lo vaya permitiendo y en forma totalmente indiscriminatoria.

Sin embargo dado el escaso tiempo de vigencia del nuevo régimen de la ley 17/12/50, no se ha podido todavía integrar el sistema en todo su alcance, ra zón por la cual el Poder Ejecutivo viem componiendo el listado de las mercaderías cuya importación se autoriza sin depósitos previos y/o recargos, o con depósito previos y/o recargos.

Por consiguiente debe entenderse que toda importación no permitida a a título expreso por el Poder Ejecutivo, queda momentáneamente prohibida.

## C A P I T U L O - VIII

Sistemas aduaneros.- Definición y procedimientos para la determinación del valor aduanero: a) Definición del valor aduanero y concepto del valor para la aplicación de los derechos a la importación; b) Aplicación de los derechos sobre la base de valores reales y prácticas relativas a la aplicación de estos derechos sobre otras bases. Gastos que lo integran y exclusiones autorizadas; c) Momento en el que se considera el precio de la mercancía; d) Valoración en base al precio real de venta de la mercancía como regla general y en base a otros precios. Casos en que es permitido rechazar el precio real de venta. Precio que se toma en consideración en tales casos como base para la valuación. Casos en los que existe una venta; e) Documentos exigidos para el desaduanamiento de las mercaderías. Procedimientos; f) Oficinas de Control de Valores y Precios. Organización y funcionamiento. Recursos del Importador contra las decisiones de la Aduana. Concepto de valor aduanero en los distintos países latinoamericanos. Elementos que lo componen. Criterior de la Comisión Interministerial para la Reforma de los Aranceles Aduaneros, sobre bases imponibles y tipos de derechos. Opinión de la Unión Industrial Argentina y de la Cámara Argentina de Comercio.

Sistema s Aduaneros

En la preparación de este tema se ha tenido fundamentalmente en cuenta los resultados de las deliberaciones de la reunión del Grupo de Trabajo y de Expertos Latinoamericanos Asuntos Aduaneros, celebrada en Montevideo, Uruguay, entre el 1° y el 12 de agosto de 1960.

La creación de este grupo se originó en una resolución del Comité de Comercio de la CEPAL, (Panamá, mayo de 1959), fundada en que para el establecimiento del Mercado Común Latinoamericano era necesario procurar la equiparación de las nomenclaturas arancelarias de los países de américa latina.

Dada la estrecha relación que existe entre las materias aduaneras que serán objeto de exámen y las que se derivan del funcionamiento de la zona de libre comercio, nuestras observaciones se orientarán tanto hacia la consideración de aspectos que interesan a los efectos de la futura Tarifa de Avalúos Argentina, como a los que se relacionan con el Tratado de Montevideo.

También se han tomado en cuenta los criterios de la comisión interministerial para la reforma de los Aranceles Aduaneros y las de la Unión Industrial Argentina y la Cámara de Comercio, organismos empresarios que han emitido opiniones encontradas sobre uno de los aspectos básicos del "valor aduanero", el precio de la mercadería.

La industria nacional no se vería muy afectada por una cierta reducción en sus niveles de protección si esos niveles fuesen reales y efectivos. Es necesario por ello evitar toda transgresión por falsas declaraciones o subfacturaciones. Pero aún así existen casos especiales en los que los derechos de aduana establecidos no constituyen suficiente protección; son los ocasionados por ciertas importaciones a precios muy inferiores a los normales en el mercado internacional. Esto acontece con la producción japonesa de máquinas de coser que cotiza a una tercera parte de los precios que tienen los países industriales más adelantados, obligando a éstos a tomar medidas proteccionistas particulares.

En otros renglones no es el "dumping" el causante de esta situación, sino modalidades circunstanciales de comercialización en los países de origen, que hacen que sus cotizaciones para exportación sean sensiblemente inferiores a las que rige en el propio mercado interno, como sucede en algunas líneas de repuestos de automotores. El bajo precio a que se obtienen los repuestos "surplus" en los Estados Unidos hacen que aún a través de un derecho de aduana del 42% y un recargo del 200%, lleguen a ser un 30% más baratos que los que se producen en el país.

Con el propósito de asegurar que los precios de importación respondan a la realidad del mercado internacional se dictó el decreto 2062 del 23 de marzo 1960 previendo los casos en que pretenda justificar la facturación de mercadería a precios notoriamente inferiores a los corrientes para la misma en el mercado de exportación del país de origen, o cuando cualquier factor o circunstancia distorsione el mismo. Se crearon asimismo comisiones aduaneras de control de valores por ramas industriales, con representación de todos los sectores afectados.

Estas comisiones no deberían cumplir sólo las funciones específicas de las que ya funcionaban en la Aduana, sino que deberían llegar a la confección de listas de precios de aforo sobre cuya base corresponda el pago de los derechos establecidos. Con ello se concretará la defensa industrial que se persigue y se evitaría todo tipo de "dumping", precios circunstanciales o falsos. Además a fin de dar seguridad a los precios a que resultarán las importaciones, se debe establecer al mismo tiempo un régimen de conocimiento previo delaforo, para que los interesados puedan formular sus consultas con anterioridad a la transacción.

Cabe señalar no obstante que algunos sectores industriales intentaron utilizar el Decreto 2062 como una medida adicional de protección, pidiendo que la Aduana descarte en todos los casos los precios de facturación y calcule los recargos sobre el precio mayorista del mercado de origen. Tal procedimiento podría dar lugar a represalias por parte de otros países por aplicación de los principios de la reciprocidad.

Definición y procedimiento para la determinación delvalor duanero

a) Definición de valor aduanero y concepto del valor para la aplicación de los derechos aduaneros a la importación:

En la legislación argentina no existe una definición expresa en cuanto a valor aduanero. Tampoco las legislaciones aduaneras de Chile, Paraguay, Perú y Uruguay contienen disposiciones queanalicen en forma precisa la definición legal de valor aduanero. Méjico por elcontrario define el valor aduanero como el que tengan las mercancías en el mercado del lugar de compra, sin ninguna deducción que no sa por concepto de fletes y primas de seguros, cuando estos gastos estén incluídos en el valor (Código Aduanero de Méjico).

b) Aplicación de los derechos de importación sobre la base de valores reales y prácticas relativas a la aplicación de estos derechos sobre otras bases (aforos, valores oficiales, valores medios, etc.)Aplicación de los derechos sobre precios CIF, FOB, FAS,FACTORY (en fábrica) etc, Gastos que lo integran y exclusiones autorizadas.

En nuestro país la aplicación de los derechos de importación se realiza conforme a las siguientes normas:

1) Derechos específicos y "ad-valorem" de mercaderías convencionadas.

a) El cobro de los derechos específicos se verifica sobre la unidad de aforo establecida en cada partida, previo descuento (si correspondiera) de la tara, merma, rotura o descomposición que se determina en el Arancel.

b) El derecho "ad-valorem" recae sobre el valor de las mercaderías determinado por el aforo establecido en las partidas respectivas, previo descuento (si correspondiere) de la tara, merma, etc.

2) Mercaderías no convencionadas

El derecho "Ad-valorem" recae sobre el valor CIF de la factura de la mercadería.

3-) Mercaderías no tarifadas

a) Las mercaderías no enumeradas en la Tarifa de Avalúo, pagan el derecho establecido en la misma para la de su clase sobre su valor en depósito, declarado por el introductor, y si no pertenecen a ninguna de las categorías establecidas en el Arancel, abonarán el derecho del 42% sobre su valor en depósito declarado en la misma forma

b) La declaración de los valores de las mercaderías no tarifadas deberá ser justificada con exhibición de las facturas arigi ales.

c) Dichas facturas deberán estar debidamente legalizadas por el funcionario consular del puerto de embarque.

d) En los casos del párrafo 1°), así como en todos los demás expresados en el Arancel en que el derecho "ad-valorem" recae sobre mercaderías no aforadas, el valor declarado comprenderá el precio de costo en el puerto de procedencia justificado con las facturas originales, y el aumento correspondiente a los fletes, seguros y demás gastos comunes hasta la entrada de los artículos en los depósitos de la aduana de descarga.

La Jurisprudencia administrativa no acepta primas, bonificaciones o descuentos cuando son acordados a una firma en particular. En el caso de mercaderías averiadas, una Junta compuesta por tres Vistas dictamina, en forma definitiva, el demérito correspondiente. En los casos de mercaderías "surplus" fuera de uso, ventas de fomento u otras denominaciones anpalogas, la Aduana calcula el monto de los recargos sobre los valores correspondientes corrientes CIF de mercaderías nuevas. Si no pudiera determinarse los precios corriates de estas mercaderías nuevas o si la Aduana no considerase dichos precios suficientemente representativos de los valores normales, los recargos serán calculados sobre la base de los precios mayoristas de fábrica, para la venta de las mercaderías en los mercados de origen, más los gastos corrientes hasta puerto argentino.

En Chile la legislación vigente establece que "toda persona natural o jurídica que interne especies de cualquier género al territorio de la República pagará un impuesto (3% - 30% - 62%) sobre el valor de dichas especies una vez nacionalizadas". Para aplicación el introductor debe hacer una "declaración jurada acerca del valor de las especies internadas"; este valor, en ningún caso podrá ser inferior al valor CIF más los derechos aduaneros.

Si por cualquier circunstancia no pudiera determinarse el valor CIF, será fijado de acuerdo con lo que corresponde o pudiera corresponder a especies análogas.

Existe sólo una excepción en que no se aplica el valor real para el cálculo del impuesto. Esta excepción se refiere a las películas cinematográficas de 35 mm. para las cuales la Aduana les ha fijadoun valor por metro que asciende a $ 1,60 oro para la primera copia y $ 0,55 para las demás. El objeto de establecer un valor fijo a las películas reside en la dificultad de controlar los royalties y el diferente precio de producción de ellas.

Chile considera el precio CIF como base para valorar las mercancías incluyendo todo gasto, con intereses, seguros, fletes, hasta el puerto de destino, no aceptanso exclusiones.

La Aduana chilena exige como documento probatorio del valor declarado en la póliza, la factura comercial en dos ejemplares, visada por el Cón-

sul chileno en el puerto de embarque.

Además, debe acompañarse la planilla de cobertura documento de origen bancario, mediante el cual se acredita que la mercadería fué pagada al exportador extranjero a través de un banco comercial. Sirve también a la Aduana para cotejar los valores indicados en la factura y calidad y naturaleza de las mercaderías.

En cuanto a la fuerza legal que se otorga a los documentos anteriores, la Aduana, por regla general, se la reconoce ampliamente cuando son originales de fabricantes, salvo los casos en que se comprueba fehacientemente que los valores indicados han sido evidentemente falseados o rebajados con propósitos de evasión tributaria.

Cuando se trata de facturas emitidas por intermediarios, los valores indicados en ellas se cotejan con los valores medios estadísticos y catálogos comerciales.

Si el documento (factura) no es satisfactorio, la Aduana puede rechazarlo y exigir del despachante la presentación de planos, proyectos, catálogos u otros documentos que sean necesarios para la comprobación de los valores imponibles.

Si el despachante no presentase los documentos mencionados, el administrador de Aduana podrá exigir, en subsidio y por intermedio de aquél, la comparencia del dueño de la mercadería, para que proporcione los documentos solicitados, o a falta de éstos, rinda las informaciones verbales pertinentes. Si el despachante o el dueño no cumplieran con las exigencias mencionadas, el Vista procederá, ante la duda, a fijar el mayor valor que arrojen las estadísticas, según la clase de la mercadería, sin perjuicio de las reclamaciones que interponga el despanchante y de las medidas coactivasque, en uso de las facultades que le otorga la Ordenanza, quisra adoptar en su caso el Administrador de Aduanas.

Conforme la Ordenanza de Aduanas de Chile, durante la operación de aforos, el Vista está facultado para determinar el valor de las mercaderías, ya sea porque así voluntariamente lo ha solicitado el interesado o porque no existe declaración arancelaria o pedimento en el respectivo documento de destino o que existiendo dicha declaración se ha omitido la relativa al valor, de ella es incompleta.

Por la prestación de este servicio, la Aduana cobra una tasa que se aplica de acuerdo a la reglamentación existente al respecto.

En los casos en que la declaración del valor sea errónea, el Vista, de acuerdo con las facultades específicas que le otorga la Ordenanza, debe denunciar la correspondiente infracción reglamentaria.

Esta declaración errónea del valor puede dar origen también a una denuncia por fraude aduanero, si se presentan las circunstancias que configuran este delito.

Si se trata de una simple infracción reglamentaria, ésta es conocida, juzgada y resuelta por los tribunales aduaneros.

Si se trata de un posible fraude, el Administrdor de la Aduana respectiva, debe hacer declaración de existir o no méritopara ejercer acción penal. Declarada la existencia de mérito, los atecedentes pasan a la Justicia Ordinaria, si la cuantía del asunto excede de 200.- pesos; en caso que ésta sea menor, el asunto queda radicado enteramente en los tribunales aduaneros.

La interposición de una reclamación de pago de aforo suspende la iniciación de un juicio aduanero por infracción a la Ordenanza de Aduana, por falsa o errónea declaración del valor de las mercaderías, quedando supeditado a los resultados del fallo que dicte el Superintendente de Aduanas en esta reclamación.

El sistema mejicano para lavaluación sigue el de precios oficiales para la gran mayoría de los artículos que contiene laTarifa de Importación.

Este precio oficial como finalidad el de servir de valor mínimo para el cobro de los impuestos, por lo que consecuentemente enlos casos en los que el valor de la factura sea mayor que elprecio oficial, se cobrarán sobre el valor de la factura, y en los casosenque el precio oficial sea mayor que elde factura, se cobrará sobre el precio oficial (Tarifa del Impuesto General de Importación).

Para valorar las mercancías con base en el precio mínimo denominado oficial, se toma en cuenta el precio mayorista en el extranjero del principal país exportador que hace envíos a Méjico, onsiderando los precios que se publiqua en periódicos, revistas especalizada, catálogos o listas de precios que sean de dominio público. (Reglas para la Fijación de Precios Oficiales).

Resulta así un precio FOB del que pueden hacerse deducciones por concepto de fletes y primas de seguros, cuando éstos se encuentren incluídos en el valor. (Código Aduanero)

En el Paraguay los derechos "ad-valorem" y adicionales se calculan sobre el valor FOB. Si el costo real fuera superior al consignado en los documentos consulares, los importadores están obligados a declarar el valos real.

Por valor real de una mercadería se entiende el precio de la misma en los mercados principales del país de donde fueron importadas, en el día de su consignación por factura consular paraguaya, más los gastos que ella origine, excepción hecha del flete marítimo y fe rvisio, de los derechos de exportación pagados en el país de su procedencia y de la comisión delcomprador, si la hubiere.

Para la aplicación de los derechos ad-valorem Perú parte del valor FOB de la mercancía en puerto de embarque, según declaración de la factura consular; pero elcálculo de esos derechos se efectúa recargando en 20% el valor FOB para llegar al CIF. Es éste, en consecuencia, el valor aduanero que se utiliza para determinar el monto de los derechos ad-valorem.

En principio, la autoridades aduaneras peruanas aceptan como valor real FOB el precio que ha sido declarado por el exportador en la factura consular; pero elo no exonera al importador para exibir la factura comercial, cuando así lo solicita el Vista de Aduana, para verificar la declaración consular.

De no ser aclaradas las dudas de las atoridades aduaneras acerca del precio FOB, declarado en la factura consular, es de aplicación entonces el promedio mensual de la Estadística de Comercio Exterior del Perú para igual clase de mercadería, considerando ese promdio como valor real si este fuera mayor al precio declarado en lafactura consular.

El precio que sirve de base para valorar la mercadería es entonces precio FOB, recargándole un 20% para convertirlo en CIF. El precio FOB, está formadopor el precio en fábrica o lugar de producción de la mercancía, más los gastos de expedición y fletes interiores hasta colocar la mercancía a bordo en el puerto de embarque. El precio FOB expresado en la factura consular debe excluir los descuentos que hace elvendedor al comprador por razones de orden comercial, cosa que es aceptada por las autoridades aduaneras peruanas. Cuando esos descuentos son muy altos, las autoridades peruanas exigen al importador que exiba los documentos justificatorios, sin perjuicio de que, llegado el caso, las autoridades peruanas puedan efectuar una investigación a través de la oficina que intervino en la vista de la factura consular.

En el Uruguay existen dos sistemas de valorización:

a) Mercaderías con precio oficial: conocido como "aforo". Este precio o a foro es fijado por las Comisiones Aforadoras de Aduana, instituídas por Ley e integradas por funcionarios aduaneros y por comerciantes. Las Comisiones deben buscar "el valorÍntegro" de las mercaderías en depósito,

por cuanto así lo especifica la ley; pero prácticamente trabajan a base del valor CIF promedio que les comunica el Banco de la República. Existe una extensa lista de estos valores tarifados, a los cuales se les van agregando otros o introduciendo modificaciones. La Ley previó la modificación trienal de los aforos, lo que no se ha cumplido en la práctica, motivo que ha hecho que, tratándose de valores muy antiguos, se hallan en enorme desproporción con los valores reales, sin perjuicio de ello, en tres oportunidades el Poder Ejecutivo ha dispuesto aumentos masivos, esto es, para todos los renglones en 1943, 30% en 1950, 30% y en 1960 200%. No obstante, los valores de aforo siguen siendo inferiores a los reales.

b) Mercaderías con valor apreciable en el acto de la verificación, llamadas "de despacho al valor". El solicitante puede pedir el valúo previo a la Aduana. Para esta avaluación la Aduana tiene en cuenta, sin perjuicio de otros antecedentes, las resultantes de la factura consular. El valor nunca podrá ser inferior al de factura. En la práctica, predomina la adopción del valor CIF, aún cuando ello no es legalmente obligatorio. La traducción de los importes en moneda extranjera se hace al "tipo libre financiero", al momento de la compra de la moneda.

La fórmula corriente utilizada es CIF, por consiguiente, con el mecanismo explicado.

Además cabe agregar respecto de las disposiciones relativas a la declaración de valor que:

a) Si se trata de mercadería de aforo fijo no hay en realidad declaración por parte del solicitante, siendo irrevocable e inmodificable el valor que resulte de la aplicación de la Tarifa.

b) En el despacho al valor, puede ocurrir lo siguiente:

1°) que el interesado solicite avalúo por la Aduana, con anterioridad a la presentación del permiso o declaración.

En este caso se pasa el pedido al Tribunal Pericial, compuesto únicamente por funcionarios aduaneros, quien decide. Si el Despachante no se conforma con el valor dispuesto, puede recurrir ante la Comisión Clasificadora, órgano integrado en partes iguales por funcionarios aduaneros y por comerciantes. Con esto queda completo el procedimiento, realizándose la declaración y el despacho, de acuerdo con la resolución recaída.

2°) No habiéndose formulado tal consulta, el despachante deberá declarar el valor. El funcionario verificador tiene facultad de apreciarlo y fijarlo en un monto que no puede ser inferior al de factura (igual sistemaal del partado b) n° 1). Si de acuerdo con todo ello resultara, -a juicio

del verificador-, en más o en menos superior al 30% del valor declarado y el Despachante no le presta conformidad, se eleva parte de lo actuado, se levanta acta de la discrepancia y se somete al caso a resolución de la Comisión Clasificadora antes citada. Si elfallo o laudo o dictámen de ésta se adopta por unanimidad, la decisión obliga al Juez de fallo; si es por mayoría, éste puede libremente apartarse de la conclusión adoptada.

Si la diferencia es inferior al 30% en más se paga por lo resultante, si es en menos, el pago de derechos por lo resultante goza de rebaja.

La Ley no prevé rebajas, siendo de interpretar el vacío como obstáculo a su aceptación; por lo menos respecto a rebajas anormales.

Cuando los efectos resultan averiados al despacho, pueden rematarse satisfaciendo en primer término los derechos del Fisco.

Momento en el que se considera el precio de la mercancía (momento de la importación, en el de haberse concluído el contrato, fecha de la factura, etc.)

En nuestro país se considera el precio de la mercadería a la fechade la factura. Chile en el momento de la importación, Méjico el vigente o que prive, como henos dicho anteriormente, en la fecha enque se realica la importación. Estas son:

a) en tráfico marítimo, la fecha de fondeo de laembarcación en el puerto al que vengan destinadas las mercancías;

b) en tráfico terrestre, la fecha en qe las mercancías crucen la línea divisoria internacional;

Perú la fecha en que es presentada lapóliza de consumo pidiendo el desaduanamiento de la mercancía

Valorización en base al precio real de venta de lamercancía como regla general y en base a otros precios. Casos en que es permitido rechazar el precio real de venta (existencia de relaciones entre comprador y vendedor, sospecha de facturación a precios falseados, etc.) Precio que se toma en consideración en tales casos como base para la valución. Casos en los que no existe una venta (mercancías en consignación, transferencias de depósitos, regalos, etc.)

En nuestro país se aceptan en principio los valores que figuran en la documentación presentada por elintroductor de la mercadería, reservándose las autoridades aduaneras el derecho de impugnación de de aquéllos sobre la base de la documentación, que, respecto de valores, existen en Aduana, debiéndose en todos los casos citar la fuente de información en que se ha fundado dicha impugnación.

Es permitido rechazar el precio real de venta cuando se sospeche la existencia de facturas con precios falseados y cuando no responda a valores normales o corrientes del mercado exportador.

En tales casos se toma en consideración como base para la valuación el precio normal o corriente en el mercado exportador.

Cuando no existe una venta (mercancías en consignación, transferencias de depósitos, regalos, etc.), se toma en consideración los precios corrientes o similares del mercado exportador.

En Chile el precio que sirve de base para la valuación es el precio real de venta, como regla general. Se permite rechazar el precio real de venta, sólo cuando se sospecha la existencia de facturas con precios falseados. El precio que se toma en consideración, entonces, es el que corresponde o pudiera corresponder a mercaderías análogas. Este precio se calcula considerando el precio a costos medios, incluyendo el flete, seguro y otros hasta el puerto de destino, teniendo presente todos los elementos de dicho precio en un mercado normal.

En caso de no existir venta de mercancías se toma el de mercaderías análogas.

En el Paraguay en caso de duda sobre el valor real de una mercadería las autoridades aduaneras podrán disponer que el introductor o importador presente las facturas comerciales, los giros, la correspondencia o cualquiera otradocumentación probatoria del valor declarado en la factura consular y en caso de que el interesado no cumpla con esta disposición dentro del término de dos días hábiles de tomado conocimiento de ella, las autoridades aduaneras podrán optar por uno de los siguientes procedimientos:

a) aforar según valor de catálogo, deduciendo cualquier descuento legítimo comprobado;

b) aforar según valor de plaza, con deducción del 30% de dicho valor, más la rebaja de los derechos e impuestos fiscales correspondientes al referido porcentaje, así como el importe de los gastos excluídos del valor sujeto a derecho;

c) tomar posesión de la mercadería en nombre del Fisco, y expedir al interesado una constancia para el cobro del importe, que comprenderá el valor facturado y declarado de la mercadería de la expedición de la factura consular, al tipo del cambio bancario que regía en dicho día, más el importe de todos los gastos y fletes correspondientes y un aumento del 20% sobre el valor total.

En estos casos, y una vez consumada la toma de posesión, el Ministe-

rio de Hacienda dispondrá que tales mercaderías sean ofrecidas en venta en pública subasta para cubrir lo pagado y el importe de los derechos e impuestos fiscales, o que sean utilizadas en algún servicio público, previa entrega a la Aduana de los comprobantes respectivos, aprobados por el Ministerio de Hacienda.

El Perú como regla general toma el precio FOB en puerto de embarque. Este precio sirve de base para la valorización de la mercancía, constituyéndose una vez recargado con el 20%, en el precio real de venta de la mercancía, para las autoridades peruanas, tal como hemos visto.

Cuando las autoridades aduaneras peruanas sospechan que el precio FOB declarado es muy bajo, se exige al importador que acredite con documentos suficientes que ese precio es real. Si no lo puede acreditar, se valúa la mercancía a base del promedio del precio FOB, según nuestras estadísticas de Comercio Exterior del Perú, para igual mercancía importada.

Se exige declaración del precio FOB en puerto de embarque aún para los casos de mercaderías en consignación, transferencias de depósitos, regaloes, etc. De no efectuarse esta declaración, las facturas consulares no son visadas en el puerto de embarque por el representante consular peruano, o sea que éste las rechaza.(Es de subrayar que las mercancías exportadas con destino a puertos peruanos, están sujetas a una multa de 25% ad-valorem, si no llegan amparadas de la factura consular peruana, que debe ser obtenida en el puerto de embarque).

Documentos exigidos para el desaduanamiento de las mercancías. Procedimientos

Ya hemos visto la documentación exigida en nuestro país y en Chile. La factura consular es en el Paraguay el documento específico de la carga. Debe ser legalizada como el manifiesto general y contener las especificaciones de éste, además de las siguientes:

1) La declaración del valor real de cada renglón de mercaderías especificadas en la factura, incluyéndose en dicho valor el del envase respectivo, en moneda del país donde ha sido comprada la mercadería para ser remitida al Paraguay. Si son mercaderías consignadas, se declarará el valor real en moneda corriente, en la fecha del ebarque del país donde por primera vez han sido embarcadas con destino a la República.

2 ) El importe del flete, seguro y demás gastos que ocasione el envío de la mercadería expresada en la factura, hasta el punto de transborde, en moneda del país donde ha sido comprada o consignada para ser remitida al Paraguay. Ese importe integra el valor de la mercadería.

3) La suma de todas las partidas de la factura en moneda corriente del

país de compra o de consignación y la suma del flete, seguro y demás gastos

A los efectos de la expedición de las facturas consulares en el exterior, se requiere la presentación de las facturas comerciales, con la certificación de la Cámara de Comercio o de la Cámara de la Industria del lugar de origen.

La expresada certificación deberá testificar que los precios consignados son los normales de exportación en el país de que se trata.

En los lugares que no hubiere Cámara de Comercio o Cámara de la Industria, el requisito será cumplido por una Cámara similar de otra población del mismo país, o por un organismo oficial de regulación de precios.

Sin los requisitos enunciados, los representantes consulares no podrán otorgar facturas consulares, ni visar las facturas comerciales.

Para los envíos de mercaderías por vía aérea o postal procedentes de países en que no hubiere representación consular del Paraguay, bastará la visación de cualquiera de los organismos citados.

Estarán sujetos al mismo régimen, en todos los casos, los envíos postales o aéreos, cuyo valor FOB no exceda de uss 100.- o su equivalente en otras monedas.

Los documentos exigibles para el desaduanamiento en el Perú son: la póliza de consumo y la factura consular, como obligatorios. La póliza de consumo presentada para el desaduanamiento por el Agente Despachante, que actúa como representante del importador, es revisada por el Departamento de Numeración Manifiestos, afin de establecer que ella haya sido preparada de acuerdo con las exigencias de carácter tarifario, y que las factura consular presentada concuerde con el ejemplar o copia de el a que ha recibido la Aduana del Cónsul que intervino en la visa de este documento.

Después de efectuada esta verifivación, la póliza queda expédita para ser numerada y registrada por el Departamento de Numeración y Manifiesto, corriendo agregada a ella la factura consular pesentada por el Agente Despachante.

Las pólizas de consumo que adolecen de defecto en su declaración, son rechazadas por la Aduana, para que sean elaradas o corregidas por el agente Despachante. Después de haberse salvado los efectos, la póliza de consumo es aceptada.

De existir alguna observación con respecto al precio FOB declarado en la póliza de consumo, por lo general es el mismo que aparace declarado en la factura consular, es el importador quien debe acreditar ante las autoridades aduaneras que el precio declarado es real. De no acreditarlo las

autoridades aduaneras toman el precio promedio estadístico, para igual mercadería, si éste resulta mayor que el precio declarado.

Oficinas de control de valores y precio. Organización y funcionamiento. Recursos del importador contra las decisiones de la Aduana

En nuestro país a otra una Comisión asesora de Control de Valores de Importación integrada por representantes oficiales y del sector privado, cuya misión es dictaminar respecto de la autenticidad de los valores. Si el Vista disiente con la observación formulada por la Comisión Asesora, la "litis" se resuelve por el Director Nacional de Aduanas. Si en cambio el Vista comparte el dictámen de la Comisión, eleva lo actuado al administrador de Aduana para que proceda en consecuencia

El art.135 de la ley de Aduanas otorga a esta poderes facultativos para ejercitar el derecho de prensión abonando à importador el valor que ha declarado, incrementado en un 10%. Si la Repartición no hase uso de este derecho -en todos los casos opcionales- el importador debe reexportar la mercadería, a menos que se avenga à pago del mayor valor asignado.

En Chile actualmente existe en la Superintendencia de Aduanas un Departamento de Precios y Valores, cuyas funciones principales son: fiscalizar los valores declarados en los distintos documentos de naturaleza aduanera; formular oportunamente los reparos que le merezcan los valores declarados en las pólizas de importación, solicitudes, etc., y estudiar todas las controversias que incidan en cuestiones de valor.

A los efectos de cumplir con las funciones anteriores, el Departamento aludido revisa todos los documentos de importación, después de su pago.

De acuerdo con las disposiciones de la Ordenanza de Aduanas, existe un procedimiento denominado "Reclamo de Aforo", en virtud del cual se puede impugnar el valor establecido por la Aduana. Esta reclamación tiene el carácter de un recurso administrativo y no judicial, y en tal virtud se falla sin forma de juicio.

Conoce en primera instancia el Administrador de Aduanas, quien actúa asesorado por funcionarios técnicos preferentemente de Vistas.

De este fallo se puede apelar al Superintendente y en todo caso, debe ser elevado en consulta a él. El Superintendente de Aduanas, ya sea por la vía de la apelación o de la Consulta, falla en segunda instancia y sin ulterior recurso, rigiendo en todas las Aduanas del país los efectos de su resolución .

No existe en Méjico ninguna Oficina de Control de valores. El importador puede recurrir a impugnar judicialmente las decisiones de la Aduana,

cuando considere que el precio aplicado es superior al valor real de las mercancías importadas.

Se establece el procedimiento judicial ante el Tribunal Fiscal de la Federación que es organismo judicial, independiente de la administración. El querellante deberá demostrar que a la Aduana no le asisten razones para tasar con base en un precio oficial, una mercancía que según decla raciones del importador tiene un valor inferior al señalado por el precio oficial.

En el Paraguay no existen oficinas de control de valores, como tampoco en el Perú, si bien en este último país se tiene en estudio la organización de una oficina de esta naturaleza.

En el Perú de las decisiones que adopten las Administraciones de Aduana, que actúan como jueces de la. Instancia, pueden los interesados apelar ante el Superintendente General de Aduanas, que actúa en estos casos como Juez de 2a. Instancia. Y, si el interesado no se conformara con el fallo de éste, puede aún recurrir a la 3a. y última Instancia, o sea al Gobierno.

Las falsas declaraciones en el precio de las mercancías puede acarrear fuertes multas al importador y llegado el caso, la mercancía puede ser confiscada, pagándose al importador el precio declarado más un 20% a título de compensación. La mercancía pasa a poder del Fisco, para luego se rematada en pública subasta. El producto obtenido representa un ingreso para el Tesoro Público.

En el Uruguay los valores con que trabajan las Comisiones Aforadoras, según se dijo, son proporcionados y controlados por el Banco de la República. Los que no han sido fijados por esas Comisiones, son controlados, previamente a la declaración aduanera, también por el Banco. Formulada y presentada la declaración en Aduana, el control queda a cargo de la 3a. Mesa de la División de Contralor, por el Verificador designado y luego por la 2a. Mesa de la División nombrada. La forma del control, ya fué indicada.

El procedimiento para sustanciar las reclamaciones que se susciten, ya lo hemos visto. Cabe agregar solamente, que cuando esas diferencias o discrepancias originan procedimientos para aplicar sanciones, la decisión en primera Instancia corresponde al Director General de Aduanas, que actúa como Juez para los casos de menor cuantía; para mayor cuantía, la competencia corresponde al Juez de Hacienda. (Para las Aduanas del interior, el procedimiento carece de interés a efectos de este estudio).

Concepto "valor aduanero" en los distintos países latinoamericanos. Elementos que lo componen: lugar de entrega de la mercadería, momento en que se tiene en cuenta el precio de la mercadería, precio de la mercadería y cantidad y nivel de la transacción.

La aplicación de derechos aduaneros ad-valorem exige contar con un sistema equitativo para la valuación de las mercaderías importadas, basado en una definición de valor aduanero que responda a principios teóricos internacionalmente reconocidos y que de al mismo tiempo normas prácticas para resolver los distintos problemas que se presenten en esa valuación.

Es necesario particularmente entre países que participan en acuerdos destinados al establecimiento de uniones aduaneras, zonas de libre comercio o asociaciones económicas de cualquier otro tipo, adoptar de manera uniforme tal definición de valor aduanero, a fin de evitar que las diferencias en los sistemas de valuación afecten la incidencia efectiva de los gravámenes ad-valorem.

El examen de la definición o concepto y práctica del "valor aduanero" en los distintos países latinoamericanos, evidencia una diversidad de criterios y procedimientos para determinar el valor de la mercadería sobre la cual se aplican los derechos "ad-valorem". Ello hace necesario llegar a una definición uniforme del valor aduanero, y de seguir en su aplicación procedimientos también uniformes, a fin de evitar que las diferencias en los sistemas de valuación afecten la incidencia efectiva de los gravámenes "ad-valorem", lo que es particularmente importante respecto a los países que participan en el Tratado de Montevideo.

Trataremos de llegar a una definición a través del examen de los elementos esenciales que la componen: lugar de entrega de la mercadería, momento en que debe fijarse el precio que sirva de base para su valuación, precio de la misma que sirva igualmente de base para su valoración e influencia en dicho precio de la cantidad y nivel de la transacción.

El primer elemento, lugar en que debe considerarse la mercadería para su valoración, reviste carácter esencial, pues de él depende la elección del tipo de precio que debe servir de base para la valuación. Las alternativas son varias: precio de la mercadería puesta en fábrica (ex-factory), precio en el puerto de embarque (valor FAS o FOB), precio en el puerto de destino (valor CIF), etc. La mayoría de los países inclusive los de América Latina, adoptan el precio CIF, es decir el valor de la mercadería entregada en el puerto de destino, como base para la aplicación de los derechos. Los demás toman habitualmente como precio el FOB (puesto a bordo en el puerto de embarque).

Cabe pronunciarse en favor del precio CIF, entre otras razones, porque representa el verdadero costo de la mercadería para el importador en el momento de valorarse ésta. Además por ser el precio que tiene la mercadería al momento de su valuación es más fácil de determinar o verificar, pues se encuentran reunidos en ese momento la mercadería, el importador y el funcionario aduanero encargado de la valuación. Por el contrario la adopción del precio FOB puede crear dificultades, ya que en caso de ser necesaria una investigación habría que remitirse al mercado exportador. Puede haber sin embargo razones de orden económico y práctico que hagan más recomendables en ciertos casos la utilización del precio FOB, con referencia al CIF.

De lo expuesto surge que lo más conveniente, es en general tomar el precio CIF como base para la valuación, o sea el que tiene la mercadería en el lugar de su importación y no el de su exportación.

Respecto al segundo de los elementos, el del tiempo o momento en que debe considerarse el precio que sirva de base para la valuación de las mercaderías, es más adecuado en general aquel en que es exigible el derecho aduanero, o sea el precio que tiene la mercadería al momento del despacho aduanero en el país importador, lo que coincide con el momento en que debe valuarse dicha mercadería. Esto deja liberado a cada país fijar ese momento de manera más precisa entre la fecha de presentación o registro de la declaración aduanera y la fecha en que las mercaderías sean retiradas de la aduana.

Cabe señalar no obstante, que no se debe dar al mismo un sentido rígido. Por el contrario, es conveniente dar al elemento tiempo o momento cierta amplitud que permita a los países que lo estimen conveniente, tomar en cuenta el precio de la mercadería en el momento de su exportación en lugar del momento en que son exigibles los derechos aduaneros.

Con relación al precio que debe servir de base para la valoración de las mercaderías, cabe destacar la inaceptabilidad de la "noción positiva" del mismo, o sea el precio real de venta de las mercaderías importadas. Esto se debe a que ese precio puede ser distinto del precio real fijado en una compra-venta efectuada en condiciones de libre competencia. Además en algunos casos puede inclusive no existir tal venta, entre otras razones, por existir entre el vendedor y el comprador ciertas relaciones o vínculos (ventas a firmas subsidiarias, a representantes exclusivos, etc.). Ello determina que el precio de la factura comercial o consular que se toma normalmente como evidencia del precio pagado, sea convencional falseado o ficticio. Además la compra puede haber sido efectuada en condiciones excepcionales o anormales, por ejemplo compras de excedentes de pro-

ducción (surplus), de saldos, de mercaderías en liquidación, etc., no accesibles a la generalidad de los importadores. Puede ocurrir también que no haya habido efectivamente una venta, pues la mercadería ha sido importada en consignación, o finalmente que por cualquier otra causa el precio realmente pagado por el comprador, o por lo menos el que figura en la factura comercial, no es el precio al cuál esa mercadería pude ser habitualmente adquirida por cualquier otro comprador.

Esas dificultades se resuelven adoptándose, en lugar la noción positiva (precio real de venta, precio al que "es" vendida la mercadería), la noción teórica que substituye el indicativo "es" por el condicional "sería" precio al cual la mercadería a valuar "sería" vendida en condiciones determinadas, por ejemplo, independencie entre el comprador y el vendedor.

Conforme a ello, la condición esencial para que dentro de esta noción teórica un precio sea aceptable como base de valuación es que ese precio sea establecido en condiciones de libre competencia. Sólo bajo estas condiciones se puede afirmar que este sería el precio al cual cualquier importador podría obtener la mercadería en cuestión del mismo exportador.

La adopción de una definición de valor aduanero basada en la noción teórica arriba expuesta, no significa destacar la validez del precio declarado por el importador en la factura comercial o consular. Dicho precio debe tomarse como punto de partida, pero sometiéndolo a una revisión para verificar si el mismo corresponde o no a la que pueda considerarse como precio normal de la mercadería, para cuya determinación deben existir normas o pautas derivadas de una determinda definición. Ninguna administración de aduanas acepta en la práctica sin discusión el precio declarado por el importador, sino que lo analiza en la forma que hemos visto. Ello no significa que tal precio no coincida en la mayor parte de los casos con el precio al que "sería" vendida la mercadería conforme la noción teórica que por lo tanto resulte aceptable.

Los elementos "cantidad" y "nivel" de la transacción, y su influencia sobre el precio de venta de la mercadería, deben tenerse en cuenta en la fijación del valor aduanero. Es práctica comercial corriente y aceptada, que el precio a que se pueda obtener una mercadería, deducidos los descuentos que normalmente se hacen sobre el precio básico, estén relacionados con la cantidad vendida y con el nivel a que se efectúe la transacción, según sea de fabricante a mayorista, de mayorista a mayorista, de mayorista a minorista, etc.

Los elementos que deben ser tenidos en cuenta en la definición del valor aduanero que hemos examinado, están debidamente contemplados en la definición del valor en aduana del Consejo de Cooperación Aduanera, conocida comunmente como "definición de Bruselas"(Definición de valor de aduana y notas interpretativas contenidas en el Anexo a la Convención suscripta en Bruselas el 15 de diciembre de 1950), en cuyo artículo I se determina que "para la aplicación de los derechos de aduana ad-valorem, el valor de las mercaderías a importar para consumo es su "precio normal", es decir, el precio que se fijaría para dichas mercaderías, en el momento de ser exigibles los derechos de aduana, en una venta efectuada en condiciones de libre competencia entre un vendedor y un comprador independientes entre sí". En otros artículos se señala el lugar de entrega de la mercadería a los efectos de considerar el "precio normal" de la misma (puerto o lugar de introducción de la mercadería al país de importación, lo cal significa la adopción del valor CIF), los supuestos que deben satisfacer para que existan condiciones de libre competencia, y la forma en que se debe considerar el precio de la mercadería a valuar cuando ésta haya sido fabricada con procedimientos patentados, o se importe bajo marca de fábrica.

Esta definición reúne todos los requisitos de orden teórico y práctico que hacen aconsejable su adopción, sin perjuicio de la amplitud de interpretación del elemento tiempo o momento, en el sentido de que éste puede referirse al de la exportación de la mercadería.(La tolerancia recomendada por el Comité de Valorización del Consejo de Cooperación Aduanera en sus notas explicativas, e implícitamente admitida en la nota interpretativa nº 5 al artículo I de la definición, permite a los países que así lo deseen aceptar como factor tiempo el referente al momento de la exportación de la mercancía).El procedimiento aconsejable para determinar los valores o precios normales de importación de las distintas mercaderías, lo examinaremos en el próximo punto. Respecto a los organismos encargados de esa tarea y los medios de control del valor que pueden ponerse al servicio de la aduana, cabe señalar la conveniencia de establecer en cada país, dentro de la administración nacional de aduanas o en estrecha vinculación con ella, una oficina de control de valores, encargada de la recolección y análisis de datos e informaciones destinadas a facilitar, por parte de los funcionarios aduaneros, la correcta valuación de las mercancías importadas, ya sea facilitándoles listas de precios y otros antecedentes, o por otros procedimientos que se estime adecuados. Dichas oficinas podrían intercambiar entre sí informaciones y datos para facilitarse mutuamente el cumpli-

miento de sus funciones y en lo posible adoptar métodos o procedimientos uniformes para la obtención y análisis de tales informaciones.

**Criterios de la Comisión Interministerial para la Reforma de los Aranceles Aduaneros sobre bases imponibles y tipos de derechos. Opiniones de la Unión Industrial argentina y de la Cámara Argentina de Comercio.**

La Comisión Interministerial para la reforma de los Aranceles Aduaneros resolvió adoptar el sistema "ad-valorem" como base para el cálculo de los gravámenes teniendo en cuenta el proceso inflacionario que sufre nuestro país y la permanente evolución y progreso tecnológico. Tal adopción reviste un carácter genérico debido a que, si bien como excepción en casos debidamente justificados, se contempla la posibilidad de la aplicación del tipo específico.

Un problema de singular importancia, como hemos visto, lo constituye el de establecer las bases para el cálculo del impuesto. Cabe aclarar al respecto que la legislación vigente determina que para las mercaderías convencionadas el impuesto "ad-valorem" se calcula sobre el valor de la mercadería determinado por el aforo establecido en el Arancel y el de tipo específico sobre la unidad de aforo también establecido en la Tarifa. Para las mercaderías no convencionadas, las enumeradas en la Tarifa pagan los derechos según el tipo "ad-valorem" calculado sobre el valor CIF (decreto 17.007/50). en cambio las omitidas pagan un derecho del 42% calculado sobre el valor en depósito declarado por el importador (art.129 de la Ley de Aduanas t.o. 1956). Por otra parte en materia de recargos se calcula sobre el valor declarado, con las excepciones previstas por el decreto 2062/60.

Los países adheridos al Consejo de Cooperación Aduanera y a su Comité de Valuación han aceptado la fórmula que hemos visto. Así España, que es una nación adherida, acaba de sancionar su Arancel de Aduanas adoptando una base de cálculo que tiene cuatro variantes. En lo que nos interesa, los derechos "ad-valorem" se aplican sobre el "valor de aduana" de las mercaderías, lo que define como el "precio normal", es decir, "el precio que, en el momento en que los derechos de Aduana sean exigibles, se estime pudiera fijarse para estas mercancías, entre un comprador y un vendedor independientes, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de plena competencia".

A juicio de la Comisión esta regla presenta la dificultad (sin perjuicio de su valor doctrinario) de que necesita concretarse en otra u otras más, para determinar el valor de la mercadería en cada caso concreto.

Con algunas pequeñas salvedades cree más viable la base adoptada por el Brasil, al establecer que el derecho "ad-valorem" se calculará tomando como base el valor de la mercancía en el extranjero, más los gastos de e-

guro y flete (valor CIF). Aclara lo que se entiende como valor de la mercancía en el extranjero, diciendo que es "el precio al que, en el momento de la exportación , esta mercadería o mercancía similar, se ofrezca "normalmente" a la venta en el mercado al por mayor del país exportador".

Cabe reparar que el valor de ofrecimiento normal presenta a su turno otro tipo de dificultades para determinar el mismo y que no tardiamente está relacionado con el problema que crea el "dumping" y demás situaciones similares.

En cuanto a las reglas generales para la interpretación de la Nomenclatura, la Comisión cree indispensable incluir entre las disposiciones que necesariamente deberán preceder al arancel en sí, las cinco reglas adoptadas por el C.C.A. Cree incluso que debería incluir algunas otras normas que cumplieran funciones complementarias dentro de la misma orientación hermenéutica. También incluirá una Tabla de Abreviaturas y Equivalencias. La Secretaría de Industria ha comenzado a prepararlas a pedido de la Comisión Interministerial y sobre la base técnica de las normas del I.R.A.M.

Como hemos visto la Comisión Interministerial para la Reforma de los Aranceles Aduaneros al considerar viable la base adoptada por el Brasil, se inclina a tomar como punto de referencia el precio de venta en el mercado al por mayor del país exportador.

Al respecto cabe señalar que en nuestro país predomina en los empresarios dos criterios opuestos: respecto a la aplicación de los recargos de cambio unos sostienen que la fijación de los derechos de aduana deben de hacerse en base al precio de exportación y otros al precio del mercado interno de los países exportadores.

La Unión Industrial Argentina, con sus 10 Cámaras integrantes, sostiene que "los aforos deben establecerse tomando como base los precios de los mercados internos de los países competidores de Argentina . Toda fijación de aforos sobre precios de exportación implicará entregar el mercado decional a los productores y exportadores extranjeros".

Los criterios que justifican su posición son:

1°) El precio de exportación es un "precio de conveniencia", muchas veces hasta menor al costo de producción

2°)"Basarse en el precio de exportación es dejar librada la suerte de los productores argentinos en manos de sus naturales competidores, los productos del exterior".

3°) Por consiguiente una política proteccionista de la industria argentina, a base de aforos, debe consistir en la fijación de números índices, suficientes para calcular, sobre ellos, un recargo que de-

saliente la introducción de productos sinónimos extranjeros.

La Unión Industrial Argentina, no obstante a posición proteccionista, se ha mostrado partidaria de la rebaja de los recargos de importación, discrepando de los sectores industriales que integran la Confederación General Económica.

Pero mientras por una parte admite la reducción de recargos, sostiene que tales gravámenes deben fijarse sobre una base que implica una evidente protección: los precios del mercado interno delpaís exportador. Invoca a tal fin las subvenciones a la exportación por parte de num erosos países, señalando que si los derechos de importación se establecen sobre los precios de exportación, inferiores a los del propio país de origen , la industria nacional no podrá soportar la competencia.

La Cámara de Comercio no admite para los países de occidente la aplicación del precio del mercado interno para el cálculo de los derechos de importación. Afirma que no es verdad que los precios de exportación estén subvencionados y que sería muy engorroso calcular aquéllos mientras que los de exportación están a la vista. Admiten que podrían estar subvencionados los precios de exportación de los países de detrás de la "cortina de hierro" y confirma que el Japón lo están. Pero no pueden adoptarse medidas contra el Japón, que es uno de los signatarios "del Club de París".

A nuestro criterio el precio sobre el que debe calcularse los derechos de importación es el de la factura comercial o consular. Si la Administración de la Aduana al analizar ese precio interpreta que el mismo no puede considerarse como el precio normal de la mercadería, podrá calcular los derechos de importación sobre la base de los valores corrientes CIF que correspondan a las mercaderías nuevas del mismo origen ; y si no pudiese establecerse este precio corriente de exportación, recién recurrirá a la base de los precios mayoristas en el mercado interno de origen, más los gastos corrientes hasta puerto argentino.

Esto es, en resúmen, que la norma la debe constituir el precio de la factura comercial o consular y la excepción el precio corriente de la exportación de la mercadería nueva, en primer término, o el precio mayorista mercado interno de origen, en segundo término.

En tal forma quedarían previstos todos los casos en los que los precios declarados no correspondan a los que puedan considerarse normales, como consecuencia del "dumping" o a la venta de excedentes circunstanciales por parte de otros países o como consecuencia de la importación de mercaderías denominadas "fuera de uso", " excedentes de producción (surplus)" "Ventas de promoción" o de mercaderías usadas; asimismo cuando exista cualquier

circunstancia que distorsione el mercado de exportación , o cuando por cualquier otro motivo se pretenda justificar la facturación de la mercadería a precios que no correspondan a los normales.

## C A P I T U L O  IX

Nomenclatura.- Nomenclaturas arancelarias adoptadas por los países latinoamericanos. Nomenclatura arancelaria de Bruselas. Posición de nuestro país. Comisión Interministerial para la reforma de los Aranceles Aduaneros. Criterio seguido en la elaboración de la Tarifa de Avalúos. Terminos aduaneros básicos. Definición y concepto. Importación, Exportación. Tránsito. Reexportación. Importación temporal. Mercadería nacional, extranjera y nacionalizada. Tráfico fronterizo. Otros términos. Procedimientos aduaneros. Capacitación de los funcionarios aduaneros.

Nomenclaturas arancelarias adoptadas por los países latinoamericanos. Nomenclatura arancelaria de Bruselas. Posición de nuestro país: Comisión Interministerial para la Reforma de los Aranceles Aduaneros. Criterios seguidos en la elaboración de la nueva Tarifa de Avalúos.

Las nomenclaturas arancelarias de Argentina, Chile y Paraguay no responden a clasificaciones de tipo internacional. No obstante las de Chile y Paraguay tienen un ordenamiento apropiado y tanto Argentina como Chile están en proceso de adoptar la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB). La nomenclatura arancelaria en vigor en el Uruguay corresponde al Proyecto de Nomenclatura Arancelaria de la Liga de Naciones, al igual que las de Ecuador y Colombia, y la de Perú, a la Lista Mínima que se había elaborado con fines estadísticos sobre la base de ese Proyecto de Nomenclatura. La de Méjico sigue, en sus líneas generales y en el contenido de sus secciones, aunque no en cuanto a sus posiciones, la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) elaborada con fines estadísticos por las Naciones Unidas. Finalmente las nomenclaturas del Brasil y Cuba corresponden a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB), si bien con algunas modificaciones de las posiciones de ésta, particularmente en el caso de Brasil.

Con referencia a la nomenclatura arancelaria en vigor desde 1956 en Méjico, cabe señalar que se adoptó como base para la misma a la Clasificación Uniforme para el Comercio internacional (CUCI), aunque con numerosas modificaciones al nivel de las posiciones o fracciones, debido a que en oportunidades de su elaboración había un conocimiento más cabal de ésta clasificación, particularmente a través de su utilización para la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA), en tanto que la Nomenclatura de Bruselas estaba aún en un período de evolución.

La experiencia ha sido hasta ahora satisfactoria, por cuanto la industrialización seguida por ese país en los últimos años y en general a las necesidades de protección arancelaria, de análisis económico y de tipo estadístico. Las notas explicativas a las posiciones o fracciones presentaron no obstante algunos serios inconvenientes, pues la rigidez que dan las mismas al contenido de esas posiciones se presta a evasiones de tipo fiscal.

La experiencia del Brasil en el uso de la Nomenclatura de Bruselas ha sido también satisfactoria, por cuanto se ha adoptado perfectamente a la política proteccionista requerida por el proceso dinámico de industrialización de ese País. No han surgido dificultades ni problemas en la

aplicación de dicha nomenclatura., existiendo la intención de introducir en ellas las modificaciones necesarias para ajustarla en un todo a la nomenclatura de Bruselas.

Argentina y Chile decidieron, luego de estudiar las distintas alternativas, adoptar la Nomenclatura de Bruselas para los nuevos arancales aduaneros en proceso de elaboración, por considerar que dicha nomenclatura cumple las finalidades perseguidas y en particular cubre las necesidades derivadas del proceso de industrialización. Por otra parte aunque no ha habido aún mayor experiencia en cuanto a su aplicación práctica, hasta ahora no se han presentado obstáculos en la elaboración de las respectivas nomenclaturas nacionales a base de aquélla. Entre las razones consideradas para decidir la adopción de la Nomenclatura de Bruselas figuró de manera predominante la existencia de reglas y notas interpretativas para sus secciones y capítulos y de notas explicativas para sis posiciones, las que aseguran la precisión necesaria en sus aplicaciones.

Respecto a la adopción de la Nomenclatura de Bruselas cabe señalar que su objetivo no es el de imponer a los diversos países una nomenclatura rígida, si no de dar líneas generales y posiciones básicas, que deben ser respetadas, quedando los países en libertad de subdividir esas posiciones de la manera y en el grado que estimen más conveniente, conforme a las necesidades particulares de cada uno. Igual criterio rige con respecto a las reglas generales y a las notas interpretativas de las secciones y capítulos: su orden y numeración deben ser respetados, sin perjuicio de que los países puedan agregar otras notas o establecer sub-notas, a fin de aclarar de manera más precisa el contenidode esas secciones o capítulos y particularmente el significado de las subposiciones que se establezcan.

Con referencia al compromiso de carácter internacional adquirido por los países que adoptan la Nomenclatura de Bruselas, puede decirse que sólo aquellos que son miembros del Comité de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, están obligados a adoptar dicha nomenclatura y respetar fielmente sus posiciones, reglas generales y notas interpretativas.

Pero esa obligatoriedad o compromiso no existe para los demás países, que no están en realidad obligados a seguirla fielmente, si bien es deseable que la a opten sin modificaciones a fin de mantener la uniformidad buscada, sin perjuicio de la libertad de crear tantas sub-partidas como consideren necesarias. Este es precisamente el criterio seguido por

la gran ma yoría de los 45 países que aproximadamente han doptado la Nomenclatura de Bruselas sin ser miembros del Comité de la Nomenclatura.

Teniendo en cuenta lo expuesto y descartada la conveniencia o la necesidad de elaborar una nomenclatura arancelaria uniforme básica y ad-hoc para América Latina, surge la conveniencia de la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas. A fin de asegurar la uniformidad buscada, y sin perjuicio de que cada país quede en libertad de crear dentro de cada posición de esa Nomenclatura las subposiciones que estimen convenientes, sería conveniente que esa adopción se hiciese sin omitir ninguna de las posiciones de tal nomenclatura, ni añadir otras nuevas o modificar la numeración de las mismas y sin modificar las reglas generales para su interpretación o las notas de los capítulos o de las secciones, de manera que signifique una modificación del contenido de éstos o de las posiciones arancelarias.

Con el mismo propósito de asegurar la uniformidad, sería también conveniente la elaboración y aplicación en los países latinoamericanos de aranceles a duaneros nacionales basados en la nomenclatura de Bruselas se efectúe conforme a las notas explicativas aprobadas para la misma por el Consejo de Cooperación Aduanera, sin perjuicio de la facultad de los países de complementar tales notas con las que juzguen necesarias para definir las subposiciones que creen.

Respecto al grado de desdoblamiento que podría darse a las posiciones de la Nomenclatura de Bruselas, no es conveniente dar pautas generales, teniendo en cuenta las particularidades e intereses de cada país, no es necesario aún unificar las nomenclaturas nacionales al nivel de las subposiciones. En tal forma los países signatarios del Tratado de Montevideo quedarían en libertad para acordar a los fines de aplicación de dicho Tratado, las pautas o normas que consideren oportunas.

Sería ventajoso asimismo, para identificar en las nomenclaturas nacionales elaboradas sobre la base de la nomenclatura común, las subposiciones creadas para cada país, el mantener la clasificación decimal, agregando uno o dos dígitos, según sea el caso, a los que ya tiene la Nomenclatura de Bruselas.

Obvio es destacar lo beneficioso del empleo de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas como punto común de referencia para las negociaciones previstas en el Tratado de Montevideo, a cuyo efecto debería llegarse oportunamente a un desdoblamiento uniforme de la misma con el fin de facilitar las negociaciones previstas en dicho Tratado.

En nuestro país la Comisión Interministerial para la Reforma de los

Aranceles Aduaneros resolvió adoptar la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas incluída la revisión y reforma introducida por el protocolo adicional al convenio firmado en el año 1955.

Tal resolución se fundó en que la nomenclatura de Bruselas fué adoptada por la mayor parte de los países de Europa Occidental, por países sudamericanos como Brasil y Chile y por organismos internacionales como la Comunidad Económica del Carbón y del Acero y la Unión Internacional de Ferrocarriles; idéntico propósito existe en Uruguay y Paraguay. Por otra parte se tomó en cuenta la opinión de los técnicos de la CEPAL.

Si bien nuestro país no está adherido al Consejo de Cooperación Aduanera, la Comisión resolvió mantenerse estrictamente dentro de las reglas de dicho organismo. En tal forma el futuro Arancel en elaboración ha de constar de XXI Secciones, 99 Capítulos y de las 1095 partidas obligatorias, sin omisiones, añadidos o modificaciones al modelo adoptado. También se ha respetado la inclusión de las partidas dentro de las "Fundamentales"; se ha hecho con un criterio restrictivo, desde que se ha limitado a las realmente útiles y necesarias, evitando caer en discriminaciones excesivas que resintiría su estructura técnica. Así para justificar la inclusión en el Arancel de una determinada partida, se tiene en cuenta los siguientes criterios:

1) La nomenclatura de Bruselas y sus Notas Explicativas.
2) La actual tarifa aduanera argentina y el régimen de recargos vigente.
3) Clasificación uniforme de C.U.C.I.
4) Tabulado de los artículos de importación preparado por la Dirección de Estadísticas y Censos.
5) Propgramas de producción industriales.
6) Régimen de exportaciones.

Puede considerarse, por lo tanto, que la decisión de nuestro país en cuanto a la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas es acertada. La experiencia de otros países indica que puede adaptarse eficazmente a la política de industrialización y a las necesidades de protección de la producción nacional. Como hemos visto esta nomenclatura da las líneas generales y posiciones básicas, quedando el país en libertad de subdividir esas posiciones en el grado que se estime más conveniente a sus intereses.

A principios del año 1963, los trabajos de elaboración del nuevo Arancel, en base a los criterios enumerados, se encuentran avanzados, pudiendo estimarse que en el curso del mismo el país contará con la nueva

Tarifa de Avalúos orgánica, moderna y adaptada a su estructura económica.

## TERMINOS ADUANEROS BASICOS

Del exámen de los conceptos aduaneros básicos empleados por los distintos países latinoamericanos, surge la necesidad de mantener una coordinación entre las diversas definiciones, de manera que guarden una adecuada correlación entre los distintos países. El empleo por los países latinoamericanos de definiciones uniformes, con el objeto de identificar ciertas operaciones y términos aduaneros básicos, facilitaría la interpretación y aplicación de los tratados multilaterales destinados a liberalizar los intercambios.

En primer término corresponde definir el término mercaderías, en forma que el alcance del mismo en el campo aduanero comprenda a todos los productos que entran por las aduanas, en lugar de la acepción común de este vocablo que lo limita a los objetos que son materia de comercio.

Importación

Es la entrada, cumplidos los trámites legales, de mercaderías extranjeras destinadas al uso o consumo definitivo en el país.

La frase "cumplidos los trámites legales", significa que se dió cumplimiento a todas las disposiciones legales, reglamentarias o de otra índole, vigentes en el país importados para la entrada de mercaderías extranjeras. Como hemos visto, el término "mercaderías" comprende todos los productos, artículos manufacturas, semovientes y demás bienes corporales muebles, sin excepción alguna. El término "definitivo" supone la admisión de la mercadería dentro del país importados sin condición de retorno al país extranjero, paso por el país o permanencia temporaria.

Exportación

Es la salida, cumplidos los trámites legales, de mercaderías nacionales o nacionalizadas, destinadas al consumo definitivo en el extranjero.

Esta definición no comprende el régimen de aprovisionamiento de avíos a barcos, el cual se regirá por las disposiciones especiales de cada país.

Tránsito Internacional

Es el paso por el país, cumplidos los trámites legales, de mercaderías extranjeras, ya destinadas a un tercer país.

La definición es sin perjuicio de las disposiciones vigentes en cada país sobre el tránsito de mercaderías nacionales que, para ser trasladadas de un punto a otro del territorio nacional, necesitan pasar por un territorio extranjero.

Reexportación

Definimos la reexportación como el retorno, cumplidos los trámites legales, de mercaderías llegadas al país, pero no nacionalizadas

La definición anterior obedece a un criterio técnico aduanero. No se

refiere al criterio con el que el Art. 50 del Tratado de Montevideo emplea ese término.

El alcance que da el Tratado de Montevideo (Art. 50) a esta operación no está de acuerdo con la correlación existente entre los conceptos aduaneros "Importación" y "Exportación", ya que el primero configura la introducción legal de las mercaderías en un país, es decir que entran a su consumo o usos definitivos mediante el pago de los impuestos, conviertiéndose en "nacionalizadas". La operación de devolución al extranjero de mercaderías ("nacionalizadas"), se calificaría en consecuencia como exportación. El concepto de reexportación contenido en el Art. 50 del Tratado de Montevideo no es un concepto técnico y deja condicionada a la transformación de la mercadería la determinación de la operación.

Exportación temporal

Es la salida libre de impuestos, cumplidos los trámites legales, de determinadas mercaderías nacionales o nacionalizadas, destinadas a permanecer por tiempo limitado fuera del país, y a condición de ser retornadas al mismo.

La frase "cumplidos los trámites legales" comprende el cumplimiento de los requisitos relativos a permisos, finanzas, y demás formalidades vigentes en el país exportador.

Mercadería nacional

Es la producida o manufacturada en el país con materiales nacionales o nacionalizados.

Cabe señalar que la definición propuesta se relaciona con las operaciones aduaneras, sin que pueda utilizarse para calificar un producto a los fines de determinar su origen.

Mercadería extranjera

Es la que proviene del extranjero y no haya sido nacionalizada, aunque sea de producción o manufactura nacional, excepto cuando se comprueba fehacientemente que es nacional, o habiéndose importado bajo condición ésta deje de cumplirse.

Mercadería nacionalizada

Es la procedente del extranjero cuya importación definitiva se haya c consumado legalmente.

Admisión temporal

Bajo este tipo de franquicia, previa fianza o bien mediante el pago de derechos que se devuelven a la salida de la mercadería, se permite la introducción de mercaderías extranjeras destinadas a su transformación.

Cabe señalar, respecto de esta clase de operaciones, que algunas de

ellas no deberían estar incluídas en el concepto de admisión temporal, estando mejor encuadradas en el régimen de draw-back. Entre estos dos regímenes existe una diferencia fundamental, que consiste en que la admisión temporal está limitada en el tiempo -derivada precisamente de esta condición es que toma su denominación- en tanto que en el régimen del draw-back la mercadería no tiene límite de permanencia en el país. La suspensión del derecho de importación para el primero, nace de su condición de mercadería que no se nacionaliza, mientras que el pago de derechos para el segundo caso se deriva de la nacionalización de la mercadería, aún cuando posteriormente pueda salir del país.

Definiremos entonces a la "admisión temporal", como la entrada libre de impuestos, cumplidos los trámites legales, de determinadas mercaderías extranjeras destinadas a permanecer por tiempo limitado en el país y a condición de ser retornadas al exterior.

La frase "cumplidos los trámites legales", comprende el cumplimiento de los requisitos relativos a permisos, fianzas, y demás formalidades vigentes en el país importador. Las mercaderías que entren en un país para ser modificadas o manufacturadas, no están comprendidas en la definición anterior y se regirán por las disposiciones particulares previstas en la legislación de cada país.

Tráfico fronterizo

No es conveniente definir este tráfico, pues una definición no contemplaría los intereses particulares de los países, dados los múltiples aspectos que presenta dicho tráfico. Sería también necesario, para facilitar las negociaciones entre los países latinoamericanos, y particularmente entre los miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el conocimiento de las disposiciones y normas que rigen en cada uno de ellos al tráfico fronterizo, a cuyo efecto la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, podría efectuar una recopilación de dichas disposiciones y normas.

## Procedimientos Aduaneros

Respecto a la tramitación y documentos en práctica en los distintos países, puede observarse que existe un cierto grado de disimilitud en las diversas tramitaciones y documentos aduaneros, así como en el número de documentos que debe presentarse a la Aduana, tanto para la importación como para la exportación; pero se puede constatar también que las aduanas de los diversos países poseen una base común en las tramitaciones y en la documentación para la importación, lo que permitiría efectuar trabajos de uniformación y simplificación de los trámites y de los documentos.

Conjuntamente con la simplificación de los trámites aduaneros, debería considerarse también, la simplificación de la tramitación y documentación naviera, cuestiones que guardan entre sí en ciertos aspectos una estrecha relación.

Teniendo en cuenta la existencia entre países latinoamericanos de tratados multiraterales tendientes a la liberación del intercambio, sería conveniente que en los estudios que se efectuarán relativos a la simplificación de trámites aduaneros, se considere particularmente la posibilidad y forma de establecer un procedimiento sencillo y expeditivo para la internación de mercadería nacionalizada según estos tratados.

Con relación a este tema de la uniformación y simplificación de la documentación aduanera, corresponde consignar que el Consejo de Cooperación Aduanera está realizando estudios comparativos sobre procedimientos aduaneros seguidos en los países miembros de dicho Consejo, estimando que no se puede pensar seriamente en mejorar una reglamentación aduanera sin conocer los fines de la misma, los textos en virtud de los cuales se aplica y sus consecuencias prácticas. Esto indica que para poder llegar a conclusiones aceptables en cuanto a la uniformación y simplificación antes mencionadas, es necesario llevar a cabo una labor extensa que requerirá seguramente tiempo considerable.

En resumen , la diversidad de procedimientos y documentaciones aduaneras existentes en los distintos países latinoamericanos demarca el origen de notorias dificultades que atentan contra el desarrollo y celeridad del comercio en general. La uniformidad y simplificación de las tramitaciones aduaneras analizadas, como también la de los respectivos documentos, contribuirían al buen funcionamiento de los tratados multilaterales ya concluídos entre los países de América Latina y la posibilidad de considerar el aspecto concerniente a las tramitaciones y documentación navieras concomitantes, respondería a un estudio integral del problema.

Los estudios que la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para

América Latina viene efectuando sobre asuntos aduaneros, deberían dar prioridad a los aspectos concernientes a la coordinación y simplificación de los procedimientos y documentos aduaneros, al igual que los de índole aduanera. La adhesión de los países latinoamericanos a las convenciones existentes, facilitaría el logro del fin perseguido. Además sería útil la colaboración del Consejo de Cooperación Aduanera y de otros organismos internacionales.

## Capacitación de los funcionarios aduaneros

El problema de la capacitación de los funcionarios, en consideración a la creciente responsabilidad de la labor de los mismos, como consecuencia de la importancia que han adquirido los aranceles de aduana en la política económica y en la industrialización de los países latinoamericanos, reviste gran importancia.

Salvo algunas excepciones estos países no cuentan en la actualidad con escuelas especiales dedicadas a proporcionar la capacitación a que se hacen referencia, por lo que cabe sugerir la creación de tales escuelas. Al respecto la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, en colaboración con la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas o de otros organismos internacionales, presta a los países que así lo soliciten, el asesoramiento necesario.

## C A P I T U L O  X

Conclusiones.- Transitoriedad del actual régimen de recargos y retenciones. Reforma de la Tarifa de Avalúos y Arancel de Importación. Importancia de la reforma y del procedimiento a adoptarse para su realización. Criterios que deben inspirar la fijación de los derechos de importación a establecerse en el nuevo Arancel. Criterios sobre industrialización sustentados por la CEPAL. Criterios de protección a la industria nacional en concordancia con el desarrollo económico. Factores que afectan negativamente la estructura interna de costos y precios frente a los del mercado internacional, que deben tenerse en cuenta en toda reducción de gravámenes a la importación. Período de transición entre el régimen de recargos vigente y la aplicación de la futura Tarifa de Avalúos y Arancel de Importación y niveles de derechos a establecerse en el mismo. Eliminación de retenciones sobre la exportación. Reformas propuestas al actual régimen de drawback. El Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio y la posición de nuestro país. Futuro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y perspectivas para nuestro país. Concepto y definición de "valor Aduanero". Criterios sobre "valor aduanero" a aplicarse en la futura Tarifa de Avalúos. Criterios sobre la nomenclatura de la nueva Tarifa de Avalúos.

**Transitoriedad del actual régimen de recargos y retenciones**

El régimen cambiario anterior a la reforma del 30 de diciembre de 1958, constituía la fuente de una grave distorsión monetaria. El programa de estabilización encarado por el Gobierno en dicha fecha, tendía a lograr por medio de esta reforma la reestructuración del sistema cambiario y el equilibrio de la balanza de pagos.

La eliminación del mercado oficial de cambios, consecuencia de la reforma, hizo necesario introducir en el sistema nuevos instrumentos que reemplazasen a los controles y adjudicaciones de cambio, contribuyendo a suavizar los efectos de la devaluación monetaria contenida en la reforma y sirviendo de enlace entre el régimen anterior de control de cambios y el futuro de cambio único, libre y estable, con una Tarifa Aduanera orgánica y adecuada a nuestra estructura económica. Los instrumentos empleados denominados recargos a la importación y retenciones a la exportación.

El sistema de recargos y retenciones tiene su orígen en el estado de emergencia monetaria por el que atraviesa nuestro país. Su base legal la constituye el Decreto-Ley 5168/58, ratificado por Ley 14.467, el que al prever la modificación y actualización de la tarifa arancelaria, autorizó al Poder Ejecutivo a establecer recargos transitorios sobre las importaciones y retenciones, cuando razones de orden monetario lo justifiquen.

Dada su característica de legislación de emergencia, la relativa a recargos y retenciones implica una delegación de facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, a efectos de que éste, en su carácter de Poder Administrador, pueda arbitrar con la urgencia que requiera cada situación, las medidas que permitan restablecer la normalidad eventualmente alterada en el orden cambiario monetario.

Conforme a nuestra constitución las rentas de Aduana proveen al Tesoro Nacional (art. 4°) y es el Poder Legislativo quien impone los derechos de importación, los cuales, así como los avalúos sobre los que recaigan, serán uniformes en todo el territorio de la Nación (art. 67° inc.1°). Esta atribución legislativa se encuentra reafirmada por el art. 9° al establecer que en las Aduanas regirán las tarifas que sancione el Congreso y conforme al art. 17°, sólo el Congreso podrá imponer las demás contribuciones. Además es también el Congreso el que provee lo conducente a la prosperidad del país y el que debe promover la industria (art. 67° inc.16°), y cualquier manifestación de Gobierno conveniente para poner en ejercicio los poderes a él concedidos por la Constitución, debe proceder del Congreso (art.67° in c.28°).

El comercio y la industria necesitan de un régimen estable para desarrollarse y prosperar y el único que puede proporcionársela es el Parlamento por medio de la Ley de Aranceles. La pugna de intereses en torno a la Tarifa de Avalúos y el Arancel deben subordinarse al interés e interpretarse por los representantes del Pueblo con sana orientación. El Procedimiento para alterar circunstancialmente esas bases debe ser claro y preciso. El único ámbito que ofrece garantías para que esta condición se cumpla es el Congreso, pues las iniciativas y los debates parlamentarios son de público conocimiento. Además debe ser así, porque como hemos visto según la Constitución Nacional sólo el Congreso puede imponer contribuciones y es su primera atribución legislar sobre aduanas exteriores e imponer los derechos de importación y exportación.

## Reforma de la Tarifa de Avalúos y Arancel de Importación

Por decreto-ley 5.168 de 1958 el Poder Ejecutivo creó la Comisión de Aranceles. Esta Comisión tiene por objeto reunir onformación suficiente para asesorar ~~xqproponer~~ al Poder Ejecutivo las modificaciones que estime convenientes en los aranceles de importación y exportación. A tal efecto se determinó que debía establecer un régimen para que los distintos sectores de la actividad económica del país pudieran pedir formalmente reformas arancelarias.

Esta medida respondió a la conveniencia de definir y aplicar con sentido orgánico una política de Aranceles de Aduana tendiente a estimular el genuino desarrollo industrial del país, dando a éste la debida protección, facilitando el desarrollo de la producción e impulsando el intercambio comercial del país con el exterior.

Para ello se entendió necesario modificar la Tarifa de Avalúos y Arancel de Importación vigentes, adaptándolos a la estructura actual del comercio exterior y de la producción del país y unificando los diversos impuestos, recargos, tasas, etc. aduaneros y cambiarios que gravan la importación y exportación.

La aprobaciónq del Proyecto del nuevo Arancel, que será sometido oportunamente al Congreso, requerirá tiempo y prolijos estudios técnicos, que se efectuarán en colaboración con las entidades respectivas a los distintos sectores económicos del país. Entre tanto el Poder Ejecutivo cuenta con facultades legales para aumentar o reducir los derechos aduaneros a la importación, l s que ejercita dentro de los lineamientos fundamentales de la política económica que determina el propio Gobierno, a tenor de los compromisos internacionales derivados de acuerdos con otros países y con las organizaciones internacionales a las cuales nuestro país se encuentra adherido.

Para la preparación de la nueva Tarifa y Arancel de Aduana, así como para el ejercicio de las facultades legales que en materia tiene el Poder Ejecutivo, resultaba necesario que este contase con el asesoramiento de un organismo técnico, encargado, como función específica, de atender todo lo relativo a la actualización permanente de la Tarifa y Arancel de Aduana, de recibir y analizar las propuestas de los distintos sectores económicos relativos a la modificación de dicho arancel y de informar al Poder Ejecutivo sobre las medidas a aplicarse, funciones todas estas asignadas a la Comisión de Aranceles..

La Comisión de Aranceles desarrollar a sus actividades dentro de los objetivos fundamentales delGobierno Nacional en materia de política económica, cambiaria y de balance de pagos, teniendo en cuenta los intereses

fiscales y los acuerdos internacionales del país.

En el término de un año, a contar de la fecha de su constitución, la Comisión de Aranceles someterá al Poder Ejecutivo, para ser elevado a la consideración del Congreso Nacional, una modificación al régimen arancelario del país y a la Tarifa y Arancel de Importación, de manera que este involucre todos los derechos, recargos cambiarios y aduaneros, gravámenes, retenciones y demás impuestos, tasas y contribuciones, que actualmente pesan sobre las importaciones y exportaciones, que tenga en cuenta las obligaciones internacionales contraídas por el país en esta materia y que además sirva como instrumento de fomento y protección del desarrollo industrial y contribuya a lograr la estabilidad en el balance del país.

Cabe esperar que el Poder Ejecutivo constituya esta Comisión cuanto antes, a efectos de que nuestro país pueda contar en el mas breve plazo posible con una Tarifa y Arancel de Importación moderno, orgánico y adaptado a su desarrollo económico, a fin de dar seguridad a las programaciones a largo y mediano plazo, sin la cual carecen de estímulo las realizaciones prácticas para su expansión industrial.

**Importancia de la reforma y del procedimiento a adoptarse para su realiza ción.-**

No cabe duda que la Comisión de Aranceles deberá considerar un serio conflicto de contornos definitorios de toda una política económica. No se trata solamante de determinar gravámenes, sino de elaborar una Tarifa que exprese con precisión los alcances de la política industrial que el país se dispone a seguir, el nivel de protección quesetá dispuesto a garantizar a toda o a una parte de su industria y los plazos en que esta protección deberá graduarse. Significa determinar indirectamente los esfuerzos que deberán realizar para no desaparecer industrias cuyas aptitudes competitivas sean dudosas. El GATT muestra tolerancia hasta un máximo de recargos o gravámenes de importación del 100% y es sabido que muchas industrias nacionalistas no se sienten protegidas por debajo del 200%, debido a sus altos costos. El problema más grave que la Comisión tiene planteado consistem por lo tanto , en determinar que indutrias pueden invocar la excepción y cuales quedarán libradas a su propia suerte, con la posibilidad de acabar desapareciendo frente a la competencia extranjera.

La Comisión de Aranceles tiene en sus manos una clave importante del futuro econòmico del país, un indicador de la direccipon que adoptará en lo sucesivo la economía nacional. Un Arancel contiene cambios de estructuras, desplazamientos de capital, recursos productivos, mano de obra, industrias impelidas a crecer y otras a perfeccionarse por ms prpios medios o resignarse a desaparecer.

Como es natural, la técnica de las modificaciones del régimen de importaciones vigente debe ser la de rebaja de gravámenes, a efectos de acercarlos al nivel que se considere razonable para los derechos aduaneros que se incluifan en la Nueva Tarifa y Arancel de Importación. Adicionando los derechos actualmente vigentes a los recargos de cambio, se llega a niveles del 242%, los que son evidentemente demasiado elevados para una Tarifa de Avalúos, particularmente frente al criterio sustantado por el GATT.

Por otra parte si bien tal reducción podría contribuir a un desarrollo cabal y eficiente de la actividad industrial, impulsando a los empresarios a procuparse an aumentar y mejorar su producción, manteniéndola en niveles tecnológicos adecuados al permanente progreso del país, podría asimismo causas perjuicios irreparables a determinados sectores de la industria nacional.

Las sola variadones en los niveles è los gravámenesm si no reúnen determinados recaudos en cuanto a su frecuencia y procedimiento , constituyen un considerable peligro para la salud económica y financiera del co-

mercio y la industria, dificultan las programaciones a largo y mediano alcance y por consiguiente el desarrollo económico, el que no puede existir sin la seguridad de un régimen estable, al enervar la voluntad empresaria de encarar realizaciones prácticas para su expansión industrial.

Las variaciones en los gravámenes realizadas en forma inapropiada lejos de estimular la producción nacional, pridu en un desconcierto general, atentando contra la estabilidad y subsistencia de numerosas industrias con planes de producción en marcha, confeccionados en base a los regímenes de importación vigentes, las que no tendrían otra alternativa que revisar tales planes con los consiguientes trastornos y dificultades, muchas veces insuperables.

Las modificaciones en los gravámenes debe realizarse mediante un procedimiento claro y preciso, y en la medida de lo posible con la previa consulta de todos los sectores afectados por la medida. Es aconsejable por ello el encausamiento de lospuntos de vista de los sectores empresarios a través de sus organismos gremiales, a efectos de evitar que las modificaciones atenten contra la estabilidad de empresas dedicadas a la fabricación de productos transitoriamente protegidos con recargos adecuados a la competencia de productos similares provenientes de países altamente industrializados, o de empresas que emplean en su elaboración materias primas o productos semielaborados de importación que fundaron su cálculo de costos en un determinado nivel de gravámenes de importación para tales materias primas o productos semielaborados.

Las decisiones de los funcionarios sujetas como es natural a errores y omisiones, se verían eficazmente orientadas por las opiniones de los empresarios, cuya experiencia constituye un elemento de vital importancia en toda determinación que tome el Estado. Un ejemplo de la efectiva colaboración que es posible lograr entre funcionarios y empresarios lo constituye la Comisión Asesora de Importaciones (Decreto 5800/59), cuyos dictámenes, compartidos casi sin excepción por el Gobierno, surgen de estudios, reuniones, consultas, etc., realizadas por grupos de trabajo integrados por representantes de la actividad oficial y privada actuando en forma conjunta.

**Criterios que deben inspirar la fijación de los derechos de importación a establecerse en el nuevo arancel**

Los criterios que deben inspirar la fijación de derechos en el nuevo Arancel son los siguientes:

Criterio Monetario:

Como hemos visto, al estudiarse la reforma cambiaria se consideró la necesidad de suavizar a través de los recargos las fluctuaciones que se derivarían de la misma. Este mismo criterio, que debe seguir inspirando la fijación de los derechos en el nuevo arancel, tiene absoluta prioridad sobre los demás en los rubros de demanda más sensible. Persigue, por lo tanto, lograr una relativa estabilidad en el tipo de cambio y en el nivel de precios, desalentando ciertas importaciones. Se trata de un criterio de estricta emergencia e irá desapareciendo a medida que se normalice la situación monetaria, lográndose tal estabilidad.

Criterio Fiscal

El desequilibrio presupuestario y el proceso inflacionario que sobre el país hicieron recurrir a los recargos como fuente de recursos, a fin de cubrir parte de dicho déficit con financiación no inflacionaria. Este criterio, que en el caso de los derechos de aduana se encuentra consagrado por la Constitución Nacional, debe seguir inspirando la fijación de derechos en el nuevo arancel. Predomina en los rubros de importaciones corrientes, y es opuesto al criterio monetario encuanto no procura desalentar importaciones.

Criterio de Protección

Este criterio se aplica en aquéllos rubros en los que la industria nacional no se encuentra, por circunstancias propias de su actual estructura de costos, en condiciones de hacer frente a la competencia extranjera, manteniendo las condiciones necesarias para su afianzamiento y expansión.

Criterio de regulación de precios

Este criterio, que persigue gravitar sobre el nivel de los precios internos, tiene vigencia particularmente en las importaciones consideradas esenciales y que por tal motivo tenían anteriormente un tipo de cambio preferencial. Se trata de artículos que inciden fundamentalmente en los costos, por cuyo motivo no se desea gravarlos excesivamente a efectos de no provocar subas de precios en el mercado interno.

Criterio de redistribución de ingresos

Es necesario tener en cuenta que el régimen vigente ha producido una cierta distribución de ingresos, determinando un standard de vida interno y una estructura industrial que no es conveniente alterar con demasiada

brásquedad. Este criterio debe perseguir, además, estimular el ahorro y la inversión, gravando determinados consumos, y favoreciendo determinadas actividades con preferencia transitoria sobre otras, a fin de obtener el desarrollo orgánico de la actividad económica del país, conforme a los planes que se trace el Gobierno.

Criterio de política comercial

Este criterio tiende a orientar las corrientes comerciales, gravitando sobre ciertas mercaderías en consideración a su orígen.

Criterios sobre industrialización sustentados por la CEPAL.

La CEPAL menciona como una de las causas teóricas de la industrialización latinoamericana, la necesidad de introducir mejoras técnicas en las actividades primarias y de dar ocupación en otras actividades al potencial humano así liberado y a los aumentos anuales de población, ya que si se empleara en la producción de alimentos y materias primas, da por sentado que éstos no se podrían exportar sino a precios progresivamente deteriorados.

Ello no debe interpretarse en el sentido de que propicie el fomento exclusivo de las actividades industriales y deje de considerar por completo el incremento de la producción primaria. El criterio de la CEPAL en esta materia es que debe lograrse que cualquier inversión dé como resultado la productividad social máxima.

El segundo fundamento general de industrialización periférica que menciona la CEPAL, es el hecho estadísticamente comprobado de que a medida que los ingresos individuales se elevan por encima de ciertos límites, la demanda tiende a diversificarse y aumenta más para los productos industriales que para los artículos primarios. Este sólo hecho tiende con el tiempo a favorecer los precios internacionales de los artículos manufacturados en comparación con los primarios, e insistir en la fabricación exclusiva de estos últimos significaría transferir en mayor medida los ingresos de la periferia a los centros industriales, a través del descenso de los términos del intercambio de los países subdesarrollados.

La orientación que según la CEPAL debe imprimirse al desarrollo latinoamericano, ya expuesta, y las dificultades y desequilibrios estructurales que en tal empeño se presentan, han movido a aquel organismo a propiciar una serie de medidas prácticas para darle solución.

La primera de ellas es la protección de las industrias nacientes. Si la industrialización se considera una imposición ineludible del desarrollo económico, no se podrá llevar a cabo sin una adecuada protección aduanera o cambiaria de las nuevas actividades a fomentar. Ello es así porque los

menores salarios que se pagan en las industrias periféricas en comparación con las céntricas, no alcanzan a compensar las diferencias iniciales de productividad. Las industrias de los países avanzados trabajan con mucho más capital por hombre ocupado, con aptitudes técnicas y especialización sensiblemente mayores en sus obreros y con un mercado mucho más grande, que permiten obtener las ventajas de la producción en gran escala. Todas estas ventajas deben ser compensadas por el proteccionismo periférico y la CEPAL sostiene la necesidad de esta protección, siempre que al aplicarse principios de la máxima productividad social del capital, se demuestre que una inversión en actividades protejidas ha de rendir más producto nacional que una inversión en actividades de exportación.

La segunda medida propiciada por la CEPAL es la sustitución de importaciones por producción interna. Esta se halla íntimamente vinculada con la anterior y con la tendencia ya examinada de los países subdesarrollados a sufrir un desequilibrio persistente en sus balanzas de pago con motivo de un desarrollo que aumente sus ingresos a través de una mayor inversión. Para combatir esa carencia crónica de divisas y al mismo tiempo para industrializar al país, se hace necesario producir internamente bienes que antes se importaban y en algunos casos prescindir completamente de ciertas importaciones que pueden considerarse suntuarias y cuya fabricación dentro del país tampoco es momentáneamente posible, porque deben fomentarse otras producciones más urgentes. Las importaciones que primero sustituirán han de ser las de bienes de consumo (industria liviana), cuya producción nacional tropieza con menos dificultades iniciales en cuanto a la provisión de materias primas, monto de los capitales requeridos y capacitación obrera. Pero también debe encararse desde el comienzo, aunque con un sacrificio actual mucho más duro, la instalación de cierta industria pesada como la siderurgia, metalurgia y más adelante la fabricación de bienes de capital, a fin de evitar en un futuro tensiones violentas en las compras exteriores, al tener que irse renovando convenientemente las maquinarias requeridas por la producción industrial que hoy se inicia.

La tercera de las medidas sostenidas por la CEPAL, es el cambio de la composición de las importaciones. Todo este proceso no trae como consecuencia inmediata una disminución de las importaciones periféricas, como se cree en algunos centros industriales, donde erroneamente se considera que la industrialización y protección de los países insuficuentemente desarrollados han de provocar una disminución en el comercio internacional sino un cambio en su composición. Tienden así a reducirse las importaciones de bienes terminados y a aumentar las de bienes de capital, materias

primas, combustibles y productos elaborados y no habrá compresión del intercambio internacional, sino un cambio en su dirección, debido a que los países en desarrollo se ven obligados a usar al máximo, en todo momento, sus reservas en divisas internacionales. Es que en el crecimiento económico presente aumenta la necesidad de importaciones (materias primas, equipos, etc.), más que la capacidad periférica de importar dadas por sus exportaciones, cuyas dificultades en expandirse son bien conocidas.

El desarrollo económico contemporáneo no es un proceso espontáneo sino que requiere una conducción inteligente por el Estado periférico y la adopción de medidas de carácter internacional. Los recaudos generales han quedado rápidamente esbozados y se refieren tanto a una industrialización dirigida como a un comercio exterior regulado por las necesidades de desarrollo.

Criterios de protección a la industria nacional en concordancia con el desarrollo económico.

No debe perderse de vista en toda modificación del régimen de importaciones, la necesidad de proporcionar a la industria nacional la debida defensa, no bajo la forma de una política proteccionista cerrada, sino de una política adecuada a la realidad económica del país. Mediante medidas improvisadas podrían destruirse industrias que pudieran significar ingentes inversiones y un alto grado de capacidad de sus empresarios.

La industria nacional para llegar al nivel y capacidad económica de sus similares del exterior, debe gozar necesariamente de una protección semejante a la que recibieron por parte de sus gobiernos, desde muchos años atrás, las industrias de países hoy altamente industrializados protección que hoy siguen recibiendo cuando las condiciones de la producción interna no les resultan favorables.

Estos principios de defensa, si bien de orden general, son de aplicación particularmente a las industrias básicas. Estas industrias requieren en general grandes inversiones, aún relacionándose plantas de capacidad más reducida que las instaladas en otros países, que cuentan con mercados mucho más amplios.

Numerosos ejemplos en nuestro desarrollo económico demuestran la necesidad de estimular la industria básica del país. El sólo hecho de la producción nacional de un elemento básico, tienen como consecuencia inmediata el aumento y desarrollo de otras industrias que toman este elemento como punto de partida de sus procesos. Por este motivo, los países han realizado ingentes esfuerzos para desarrollar sus industrias básicas, como resulta de examinar la legislación industrial de los países avanzados.

Debe señalarse finalmente que nuestro país sufrió en los últimos años la descapitalización de sus industrias básicas. Para corregir esta falla en nuestra estructura económica se impone una conversión activa y dinámica de las industrias de bienes de consumo a dicho sector, por el contrario, una reducción de gravámenes brusca podría provocar el desplazamiento de los capitales del sector industrial, que es productor de bienes, al sector importador, que es sólo distribuidor de los mismos, ocasionando en consecuencia la disminución del producto bruto total del país.

Por otra parte la industria nacional de bienes de consumo, no debe considerarse por sí sola antieconómica, ya que constituye una importante fuente de trabajo y de ahorro de divisas. Si no se considerase este aspecto podría provocarse serios trastornos a la estructura económico-social del país.

Los niveles actuales de recargos son solamente nominativos, teniendo en cuenta que la mayor parte de las materias primas que emplea la industria nacional está gravada a su vez con recargos elevados de hasta un 100%.

Estos recargos gravitan sobre los costos de los artículos que fabrica, disminuyendo la posibilidad de estimular la producción nacional hacia la obtención de una mayor eficiencia, a menos que la desgravación de los productos terminados que elabora, vaya acompañada de una simultánea reducción de sus materias primas.

Por los motivos expuestos deben ponderarse muy prolijamente los argumentos tendientes a enfrentar una industria como la nuestra, que está dando muestras de un gran empuje a pesar de todos los obstáculos que debe vencer, con productos procedentes de países sumamente tecnificados. En particular cuando las modificaciones se refieren a productos gravados actualmente con el máximo recargo, que es el grueso de los artículos, debe tenerse en cuenta que comprenden a aquéllos que se fabrican en grandes series en países altamente industrializados, en los que cuentan con mercados de gran magnitud, tanto en su propia nación como en el extranjero, con lo que pueden competir ventajosamente en precios con los de producción nacional.

Asimismo cabe señalar que desgravar la exportación de productos terminados manteniendo gravados los semielaborados y materias primas, significa importar mano de obra extranjera, con la consiguiente gravitación en el orden interno sobre los niveles de ocupación de la mano de obra nacional.

Interpretamos, no obstante, que los derechos de duana que se impongan con una finalidad de amparo, no deben ir más allá de una justa protección a la industria nacional. No interesa al efecto que en el país se produzca parte o el todo de lo que exige el mercado. Tanto debe estar protejida una actividad que produzca parte, como aquélla que satisfaga plenamente la demanda interna.

Es indudable, además, que para que la industria nacional sea todo lo eficiente que ella debe ser, tiene que encontrarse frente a una posibilidad de competencia. Esa competencia estimulante desaparecería si por el sólo hecho de abastecerse el mercado nacional, se colocan derechos de aduana muy por encima de los necesarios (cuando hablamos de competencia extranjera nos referimos a la actividad normal y leal y no aquélla que reconoce como origen excesos circunstanciales en los mercados domésticos o maniobras de dumping").

Es evidente que toda industria necesita protección y esa protección es un sacrificio para las actividades no protejidas. La industrialización es un imperativo de los países productores de materias primas, como hemos vosto, pero debe discutirse las formas de promover la industrialisación.

Hay quienes sostienen que la protección industrial debe ser integral y abarcar simultáneamente a todas las actividades. Esa forma de protección resulta en la práctica un impedimento para la evolución industrial. Cada industria que requiere protección resulta una carga para las otras industrias que requieren un grado menor de protección y por lo tanto frena su desarrollo. Esta carga se manifiesta fundamentalmente en dos aspectos: siendo los capitales y las divisas escasos, si se los destina a una actividad se los resta necesariamente a otra. Sería pues lógico que se los destine a una actividad que produzca el mayor rendimiento, en que directa o indirectamente permita una mayor absorción de mano de obra y un mayor ahorro de divisas.

Toda industria nueva tiene que vencer muchos obstáculos y produce en unaprimera etapa generalmente productos de una calidad inferior. Como toda industria está ligada a otra, si se inician varias simultáneamente se multiplican las dificultades de cada una. Resulta pues que para lograr una industrialización rápida, uay que protejer las industrias por etapas, y comensar recién en la práctica indica que no debe existir una protección absoluta, sino un nivel de protección por medio de tarifas aduaneras que permitan una prioridad natural a las industrias más económicas.

Este nivel se deberá ir reajustando de acuerdo a las disponidilidades

de capitales y de mano de obra, en el sentido de que la protección sea mayor cuando haya más capital y mano de obra que busquen una actividad productiva.

Lamentablemente en la práctica el manejo de los resortes superiores de una política encaminada a lograr una industrialización racional, presupone serios estudios económicos fundados en estadísticas que el Estado sólo dispone generalmente en medida insuficiente.

**Factores que afectan negativamente la estructura interna de costos y precios frente a los del mercado internacional, que deben tenerse en cuenta en toda reducción de gravámenes a la importación.**

Del análisis de la estructura de costos de nuestra industria, surge que no es conveniente disponer reducciones bruscas de recargos que la afecten, sin crear previamente las condiciones necesarias para evitar que tales modificaciones graviten negativamente sobre la misma. Es necesario además que tales medidas sean anunciadas con suficiente anticipación y aplicadas gradualmente, permitiendo la adaptación de las actividades comerciales e industriales a las nuevas estructuras de costos y precios.

Entre tales condiciones cabe destacar la disminución, y en su caso exención, de los recargos que gravan la importación de materias primas, maquinarias y repuestos no producidos en el país, reducción de cargas fiscales y sociales, reducción de los costos de energía, combustibles y transportes, concesión de créditos bancarios, defensa de las actividades industriales contra el dumping, etc.

En el mes de julio de 1963, el Poder Ejecutivo dictó un cuerpo de normas (régimen de promoción industrial; obligación de la Administración Pública, empresas del Estado y concesionarias de servicios públicos de adquirir exclusivamente materiales de origen nacional; régimen de importación temporaria de máquinas, equipos y materias primas y semielaboradas; normas contra la importación de mercaderías subsidiadas o en condiciones de "dumping") tendientes a la reactivación de la industria nacional, estimulando su actividad y haciendo posible la formulación de planes de más largo alcance que hasta el presente.

Resulta conveniente, por lo tanto, conceder a la industria nacional el tiempo necesario para incorporar nuevas máquinas y equipos, y estar en tal forma en condiciones técnicas de afrontar la competencia de los artículos extranjeros, desde que aún contando con la financiación necesaria es indispensable un plazo no menor de dos años para el montaje y efectiva puesta en marcha de la maquinaria. Asimismo cabe destacar que la desgravación de las materias primas que no produce la industria nacional se realice a corto plazo, dentro de las condiciones que requiere la protección de la producción nacional similar. Un paso efectivo en tal sentido ha sido dado con el régimen de importación temporaria de materias primas y semielaboradas. La reforma del régimen impositivo y del sistema de previsión social vigente, y la reducción de las tasas de energía, combustible y transporte y el apoyo crediticio a las empresas, son factores que conducirán a la reducción de los costos, permitiendo a nuestra industria afrontar la competencia internacional.

Período de transición entre el régimen de recargos vigente y la aplicación de la futura tarifa de avalúos y arancel de importación y niveles de derechos a establecerse en el mismo.

Surge de lo expuesto en puntos anteriores, la conveniencia de que la reducción de los elevados recargos que actualmente gravan las importaciones, necesario para nuestra adhesión definitiva al GATT, se realice en forma gradual, evitando bruscas alteraciones en los actuales niveles de protección que pudieses frenar el desarrollo incipiente de la industria nacional.

Este plan, que cibriría el período de transición entre el régimen de recargos vigentes y la aplicación de la nueva tarifa de avalúos y arancel de importación debería contener los nuevos niveles, el tiempo y demás condiciones con que se efectuaría tal desgravación, preferiblemente en forma metódica, automática, y en varias etapas, en forma de permitir la adaptación de nuestra industria a las nuevas condiciones de la competencia exterior.

Por otra parte el conocimiento público de la política a seguir en la materia, tendría la ventaja de evitar que los empresarios se sientan dependiendo de la buena o mala voluntad de los funcionarios y de su mayor o menor capacidad de gobierno, con la natural incidencia de tal inseguridad en los planes de expansión industrial.

La primera característica que debe tener este plan consiste en la desgravación de la materia prima y elementos que el país no produce con una anticipación de 6 meses a los restantes artículos, en forma de dar a la industria nacional oportunidad de ponerse en condiciones de competir con la producción extranjera.

Los lineamientos generales del plan deberían ser los siguientes:

1°- El programa tendría una duración determinada, con vencimiento anterior o coincidente con la puesta en vigencia de la nueva tarifa de avalúos.

2°- Todo artículo que se considere necesario para el desarrollo económico del país no deberá ser gravado con más de 100% de recargo, estableciendo recargos menores para los artículos más esenciales o aquéllos que no se produzcan en calidad y cantidad satisfactorias.

3°- Todo aquello que se considere materia prima básica se la introducirá sin gravámen, salvo que compita con la adecuada producción nacional.

En cuanto a la forma de ejecución, el plan debe preveer dentro del período que comprende su cumplimiento desgravaciones periódicas y automáticas por cada grupo de mercaderías, de manera que al cabo de dicho

plazo se llegue a la meta fijada que sería la siguiente:

grupo n°1 . . . . . sin recargos
grupo n°2 . . . . . sin recargos
grupo n°3 . . . . . 20% de recargo
grupo n°4 . . . . . 40% de recargo
grupo n°5 . . . . . 60% de recargo
grupo n°6 . . . . . 80% de recargo
grupo n°7 . . . . . sin recargo
grupo n°8 . . . . . 20% de recargo
grupo n°9 . . . . . 40% de recargo
grupo n°10. . . . . 80% de recargo

A estos niveles de recargo deben sumarse los derechos de aduana que llegan al 42%, con lo que los derechos de la nueva tarifa de avalúos y arancel de importación llegarían al 122%, es decir algo superiores al 100% tolerado por el GATT

a) Importaciones corrientes

Grupo n° 1:

Este grupo deberá continuar eximido de recargos, tal como actualmente figura en la lista n° 1 del decreto n° 5439/59 y sus modificatorios puesto que se trata de productos de gran significación no sólo por el volúmen que representa su importación, sino también por la importancia que tiene una regular disposición de los mismos para el normal desenvolvimiento de la actividad económica.

Recordemos que figuran en este grupo los combustibles líquidos y sólidos, los principales metales en forma primaria (cobre, aluminio y estaño), el caucho, papel para diario, etc. En este mismo grupo se incluirán también todos los diversos materiales y equipos que ingresen en virtud de los regímenes especiales. Señalaremos finalmente que en la confección de este grupo de artículos primó un criterio de regulación de precios y de distribución de ingresos.

Grupo n° 2

Este grupo que en el decreto 5439/59 y sus modificatorios figura gravado en la lista n° 2 con el recargo mínimo de 20%, respondiendo a un criterio exclusivamente fiscal, debería desgravarse totalmente en un plazo de 6 meses. Figuran en el mismo gran número de materias primas que no se producen en el país y algunos otros materiales como metales primarios (níquel, magnesio, mercurio) materiales primarios siderúrgicos (arrabio, etc. lanquilla), amianto, hojalata, celulosa y papel de obra e ins

Figurarían además en este grupo todos los productos fundamentales para la industria farmacéutica y los empleados en la preparación de los elementos destinados a la sanidad vegetal y animal.

Grupo nº 3

Este grupo que corresponde a la lista nº 3 del decreto 5439/59, actualmente gravado con el 40% de recargo, incluye fundamentalmente productos que tienen un proceso de elaboración previa, aunque en algunas circunstancias la industria nacional los utiliza como materias primas realizando con ellos un nuevo y mayor proceso de elaboración. Por tal motivo sería aconsejable reducir tal gravámen al 30% en una primera etapa de 6 meses y al 20% en una segunda etapa de igual duración. Recordemos que figurarían en este grupo las chapas, maderas, papeles, productos químicos, laminados de hierro y acero, caños y tubos, fibras vegetales (yute, cáñamo, sisal), etc. artículos que por el monto de sus importaciones constituyen los elementos de mayor gravitación en el conjunto. Señalaremos finalmente que en la confección de este grupo, que contiene también materias primas y algunos materiales que en general se producen parcialmente en el país, primaría un criterio fiscal y en forma subordinada un criterio de protección a los mencionados en último término, Si para ellos tal recargo no constituyera suficiente protección, debería considerarse la posibilidad de pasarlos al grupo nº 4.

Grupo nº 4

Este grupo, está constituído por productos que actualmente se encuentran incluídos en la lista nº 4 del decreto 5439/59 y sus modificatorios con el 100% de recargo, comprende productos de una esencialidad menor y otros respecto a los que la demanda supera la producción local, a efectos de complementar la misma sin desplazarla, asegurando su abastecimiento a precios razonablemente competitivos y acorde con una adecuada protección de la industria nacional: productos metálicos con avanzado estado de elaboración, repuestos para maquinarias, hilados de lino y algodón, etc.

El recargo del 100% que actualmente grava este grupo debería reducirse al 80% en una primera etapa de 6 meses, al 60% en otra etapa posterior de igual duración y al 40% en una última etapa. Si la producción similar nacional no encuentra suficiente protección con este nivel de recargos, convendría estudiar detenidamente su grado de economicidad, y eventualmente pasar el artículo afectado al grupo nº 5.

Recordemos finalmente que en la confección de este grupo primó un criterio de protección y regulación de precios.

Grupo nº 5

Este grupo, que corresponde a la lista nº 5 del decreto 5439/59, contiene elementos que requieren un cierto grado de protección para la defensa de la industria nacional y por elementos de una esencialidad menor (instrumentos musicales, alguna herramientas, etc.). En la confección de este grupo que contiene productos semielaborados y manufacturas de producción local, primó un criterio de protección a la industria nacional combinado con el monetario de desalentar importaciones.

El recargo del 150% que actualmente grava este grupo debería reducirse al 120% en una primera etapa de 6 meses, al 90% en una segunda etapa de igual duración y al 60% en una última etapa.

Grupo nº6

Los artículos que incluye este grupo, son los que estaban considerados fuera de lista en el decreto 5439/59 y por tal motivo gravados con el 150%. Se trata de productos no esenciales, prescindibles o suntuarios cuando no se producen en el país y los que la actividad local puede producir en cantidades consideradas suficientes para abastecer la demanda. Tal es el caso de los encajes, puntillas, whisky, cognac, cigarrillos, etc. En la confección de este grupo, que equivale a la anterior prohibición de importar, primó un criterio monetario y de protección a la industria nacional.

El recargo del 150% que actualmente grava este grupo debería reducirse en una primera etapa al 120%, en una segunda al 100% y en una tercera al 80%.

b) Bienes de Capital

Grupo nº 7

Recordemos que se incluyen en este grupo todas las máquinas y motores que no se producen en el país y que son esenciales para el desarrollo industrial,.por cuyo motivo deben continuar exentos de recargos.

Grupo nº 8

Comprende las maquinarias y motores incluídos en la lista nº 6 del decreto 5439/59, gravados con el 40% de recargo. Se interpreta conveniente reducir este recargo a un 20% en una primera etapa y desgravarlos totalmente en una segunda, puesto que se trata de elementos que no se fabrican en el país y el criterio de su agrupamiento ha sido exclusivamente monetario.

Grupo nº 9

Se trata de máquinas y motores que se fabrican en el país en canti-

dades insuficientes como para satisfacer la demanda, por lo que actualmente se encuentran incluídos en la lista nº 6A del decreto 5439/59. El criterio predominante en su confección ha sido el de la defensa de la industria nacional.

Si bien no es conveniente abandonar totalmente tal protección, se considera necesario, teniendo en cuenta la necesidad del reequipamiento que afecta a la industria nacional, que el actual recargo de 100% se reduzca al 80% en una primera etapa, al 60% en una segunda y al 40% en una tercera. Si algún sector de la producción no quedase suficientemente protegido, debería considerarse la posibilidad de pasar el artículo respectivo a la lista nº 10.

Grupo nº 10

Comprende las maquinarias y motores que el decreto 5439/59 grava con el 150% de recargo, por tratarse de elementos que se fabrican en el país en cantidad, calidad y precio que se consideran adecuados para satisfacer la demanda interna. En la confección de este grupo primó un criterio proteccionista.

Se considera que tal protección es excesiva y dificulta el reequipamiento de nuestra industria, entendiéndose conveniente reducir este recargo al 120% en una primera etapa de 6 meses, al 100% en una segunda y al 80% en una tercera.

En resúmen, por las desgravaciones propuestas, los recargos actuales quedarían reducidos, en cada plazo, a los siguientes términos:

| | Recargo actual | Reducciones | | | | Recargo Propuesto |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 6 meses | 12 m. | 18 m. | 24 meses | |
| Grupo nº 1 | no tiene | - | - | - | - | no tiene |
| " " 2 | 20% | - | - | - | - | no tiene |
| " " 3 | 40% | 20% | - | - | - | 20% |
| " " 4 | 100% | 80% | 60% | 40% | 40% | 40% |
| " " 5 | 150% | 120% | 90% | 60% | 60% | 60% |
| " " 6 | 150% | 120% | 100% | 80% | 80% | 80% |
| " " 7 | no tiene | - | - | - | - | no tiene |
| " " 8 | 40% | 20% | - | - | - | no tiene |
| " " 9 | 100% | 80% | 60% | 40% | 40% | 40% |
| " " 10 | 150% | 120% | 100% | 80% | 80% | 80% |

A estos recargos de cambio deben adicionarse los derechos de Aduana que alcanzan al 42%, para llegar al nivel de gravámenes que se propone para la futura Tarifa de Avalúos y Arancel de Importación, el que por consiguiente alcanzaría un máximo del 122%.

Si bien no es conveniente superar el 100% admitido por el GATT, no

parece posible que en un plazo de 24 meses se logre reducir los gravámenes de importación a ese nivel, por lo que deberá diferirse este objetivo para una etapa posterior, en que nuestra estructura interna de costos y precios lo hagan posible.

Eliminación de las retenciones sobre la exportación

La Constitución Nacional reserva también la fijación de los derechos de exportación como facultad privativa del Congreso Nacional. Así atribuye al Congreso no sólo legislar sobre Aduanas exteriores sino también: "Establecer igualmente los derechos de exportación".

El sistema de retenciones tiene también su origen en el estado de emergencia monetaria por la que atraviesa el país. Su base legal, al igual que la de los recargos cambiarios, la constituye el decreto-ley 5.168/58, ratificado por Ley 14.467, el que al prever la modificación y actualización de la tarifa arancelaria, autorizó al Poder Ejecutivo a establecer retenciones sobre las exportaciones, cuando razones de orden monetario lo justifiquen.

La reforma cambiaria del 30 de diciembre de 1958, al eliminar el Mercado Oficial de Cambios, hizo necesario introducir en el sistema nuevos instrumentos que contribuyeran a suavizar los efectos de la devaluación monetaria contenida en la reforma.

Los críticos del sistema de retenciones sostienen que cuando el país necesita conquistar mercados para sus productos exportables, resulta antieconómico mantener derechos de exportación, que por esas mismas razones ya fueron suprimidos en el año 1932.

En el establecimiento de las retenciones sobre la exportación se tuvo en cuenta el objetivo fundamental del programa de estabilización, de evitar que a raíz de las medidas a aplicarse se originasen beneficios adicionales en determinados sectores de la economía, lo que significaría nuevas distorsiones que el programa de estabilización trataba de corregir.

Surge de lo expuesto que el régimen de retenciones fué impuesto con carácter transitorio, como un medio de amortiguar el impacto que provocó en los precios el paso del sistema del control de cambios al de cambios libres, y se mantuvo más de lo previsto porque resultó ser una excelente fuente de recursos para el Fisco, a la vez que un freno artificial contra el aumento de los precios internos.

Las retenciones sobre la exportación proporcionan el 15% de los recursos de la Tesorería y es obvio que no podrían ser eliminados totalmente si no se creara una carga impositiva interna que redituara un ingreso equivalente. No obstante, las retenciones sobre las exportaciones, particularmente de los productos agropecuarios, han sido progresivamente derogadas.

Es indudable que nuestro país no puede continuar por mucho más tiem-

po restringiéndo las compras en el exterior sin afectar el abastecimiento de las actividades vinculadas con la producción y distribución de bienes y hasta con la atención de las necesidades primordiales de la población. Por esto resulta indispensable acrecentar las exportaciones, a fin de obtener las divisas necesarias para financiar las importaciones.

Si bien el incremento de las exportaciones no depende exclusivamente de la eliminación de las retenciones que sufren los valores de las mismas en virtud de las disposiciones vigentes en materia de cambios tal eliminación constituye un factor adicional para el fomento de las exportaciones, por lo que desde todo punto de vista resulta aconsejable su derogación, cuando los fundamentos de orden fiscal que se invocan para mantener las lo permitan.

REGIMENES ESPECIALES

a) Régimen de radicaciones de capital

La ley 14.780 significaba un trato desigual para la importación de maquinarias con destino a la industria nacional y la que se efectuaba al amparo del régimen de inversiones extranjeras, situación no igualitaria que se agravaba cuando se permitía bajo la forma de inversiones de capitales extranjeros, la importación de materias primas y productos semielaborados, íntegra o parcialmente, sin recargos no otros requisitos cambiarios, mientras que la industria nacional se veía obligada, de querer importar esos bienes, a pagar los recargos respectivos.

En julio de 1963 el P.E. dictó un decreto relativo a la importación, libre de recargos y derechos de aduana, de maquinarias industriales destinadas a la instalación y/o ampliación de plantas industriales, conforme a una serie de requisitos que determinarán prioridades de equipamiento. Al incluir las propuestas de inversiones de capital extranjero en el régimen instituído por este decreto, el mismo puso en vigencia el principio de igualdad ante la ley, conciliando la necesidad de seguir promoviendo las radicaciones de capitales extranjeros, con la defensa de los legítimos derechos de los capitales nacionales.

En tal forma se ha legislado en forma uniforme para todos los casos en que se reconocen condiciones de excepción, para la introducción al país de equipos industriales liberados del pago de recargos cambiarios y derechos de aduana, ya sea ésta consecuencia de una radicación de capitales extranjeros o del desarrollo de un proyecto industrial por parte de empresas nacionales.

b) Prioridades de equipamiento

El Decreto 5339 de julio de 1963, referente a la importación, libre de recargos de cambio y derechos de aduana, de maquinarias y equipos industriales destinados a la instalación y/o ampliación de plantas industriales, conforme a una serie de requisitos que determinarán prioridades de equipamiento, permitirá en principio y según el criterio con el que se aplique, superar uno de los factores negativos que gravitan decisivamente en los niveles de costos y precios de la industria nacional, la falta de un equipamiento adecuado, moderno y de alta producción.

Esta norma alentará, además, la integración parcial de los equipos que se importen , con los elementos fabricados en el país que reúnan condiciones de eficiencia con relación a los extranjeros, teniendo al máximo ahorro de divisas y asegurando al mismo tiempo una mayor actividad a la

industria nacional de bienes de capital.

e) Planes de fabricación

El excesivo número de planes de fabricación de automotores aprobados, teniendo en cuenta la capacidad reducida de nuestro mercado, comprometió las posibilidades del mismo y el equilibrio de los costos, regidos por el principio de la dimensión óptima de las empresas.

Además hizo posible la presencia de empresas sólo preocupadas por el uso de las franquicias de importación en la fase inicial del armado subsidiario.

En este sentido se ha reactualizado la doctrina de la CEPAL que hace algunos años recomendó no admitir en la Argentina más de dos marcas o modelos distintos, porque pretender que la industria subsidiaria abastezca piezas para cerca de veinte modelos diferentes, era "desconocer las posibilidades de la producción en serie" en este país.

Por tal motivo, habría resultado preferible la confección de un plan, provisto de todo el asesoramiento privado necesario, que hubiese determinado las mejores condiciones para el desarrollo de la industria, licitando en función de ese plan las líneas de producción.

En toda forma la experiencia en la vigencia del plan ha demostrado que existe un grupo de empresas, que constituye el grueso de la industria nacional de automotores, que posee condiciones para su arraigo definitivo, pudiendo esperarse mucho de su evolución en el futuro, sobre la base de condiciones generales y de mercado que una política correcta de Gobierno y de las mismas empresas puede instrumentar.

Comparando la cantidad de tractores existentes en nuestro país y la distribución de las tierras por ocupación, se puede estimar que existe uno cada 800 hectáreas, mientras que para una adecuada mecanización agrícola es necesario un tractor cada 200 hectáreas. Hace falta por lo tanto una duplicación de la cantidad existente de tractores para llegar a una adecuada mecanización agrícola, sin considerar que en muchas actividades, especialmente las intensivas, requieren una cantidad mayor de tractores por unidad de superficie. Es decir que en los próximos años la capacidad del mercado estará limitada solamente por sus posibilidades financieras.

Los elevados precios y el mantenimiento del nivel de crédito destinado a la adquisición de tractores, ha hecho que se produzca la actual falta de demanda de unidades, mientras que la producción se ha visto duplicada como consecuencia de los estímulos creados por el régimen de fabricación.

Corresponde por lo tanto la ampliación del monto de los créditos bancarios destinados a la adquisición de esta maquinaria agrícola fundamental para que se cumplan los planes de aumento de la producción rural a través de la tecnificación agraria.

Los regímenes de producción de tractores y de automotores, respondieron a la necesidad de determinar las bases para la importación de partes y a la vez impulsar una mayor y creciente participación de la industria subsidiaria, asegurando la necesaria protección, adecuada al desarrollo alcanzado por la industria local.

Se entendió necesario para alentar una mayor integración local, reglamentar las bases a tomar en consideración para la aprobación de los programas de producción, tendiendo a autorizar la fabricación de cantidades de unidades progresivamente crecientes, en la medida que aumentasen los porcentajes de producción local, en forma de promover la colaboración que las fábricas deben brindar a las industrias auxiliares para permitir el cumplimiento de los planes trasados.

Lamentablemente, se destaca la falta de un régimen destinado a promover la fabricación de partes, estableciendo las mismas condiciones que las de fabricación de unidades. La falta de organización de esta industria de partes, hace que abastezca con demora los elementos de fabricación nacional imprescindibles para la terminación y entrega de las unidades.

Los factores positivos aportados por estos regímenes son evidentes. Así lo pone de manifiesto el poderoso impulso de diversificación de la producción, la especialización de un sector de positiva trascendencia y el impulso a numerosas industrias subsidiarias, que permiten descartar la posibilidad de que haberse aplicado la inversión en otro sector se hubieran obtenido mejores resultados para el crecimiento económico del país. Una fuerte industria de automóviles, camiones y tractores, tiene dentro del desarrollo una prioridad que no puede discutirse.

d) <u>Régimen de importaciones al sur del Paralelo 42°</u>

Las franquicias establecidas para facilitar el desarrollo de determinadas zonas del país, no deben significar un obstáculo para el desenvolvimiento de otras, que si bien más desarrolladas, deben soportar permanentemente múltiples dificultades, propias de las condiciones económicas que vive el país.

El régimen del Paralelo 42°, en cuanto a las normas que prohibían el envío al norte del mismo de mercaderías beneficiadas con franquicias, fué

totalmente vulnerado, ya que al amparo del mismo fueron introducidas al norte enormes cantidades de mercaderías que compitieron deslealmente con las allí producidas, además de permitir las normas la comercialización al norte del Paralelo de los productos industrializados al sur con materiales importados con franquicias.

e) Otros regímenes especiales de importación

Las normas sobre importación de maquinaria agrícola, motores marinos y buques para la pesca de altura, establecen como condición previa a la importación la obtención de certificados de necesidad, dejando al arbitrio de funcionarios la estimación de las necesidades de diversas actividades. El sistema de regulaciones e intervencionismo estatal condujo al país a una difícil situación. Las nuevas orientación del régimen económico tiende a concluir con el régimen de cuotas, permisos de importación, certificados de necesidad y otros procedimientos que subordinan la actividad económica a la decisión de un funcionario, prestándose a errores, privilegios, demoras y peculado.

Cuando el Estado admite la necesidad de fomentar determinadas actividades, previamente debe establecer con claridad la conveniencia de la protección, cuidando especialmente no producir distorsiones económicas que desvíen el capital y el trabajo nacionales de las actividades productivas a las que no lo son, pero que pueden resultar más lucrativas por los privilegios que les acuerdan. Establecida tal necesidad de fomento, se deben dar normas de carácter automático y sin privilegios para determinados sectores, tal como se encuentra estructurado en general nuestro régimen actual de importaciones.

f) Importación temporaria

El régimen de importación temporaria, creado en julio de 1959, al autorizar la importación en tales condiciones de maquinarias, equipos e instrumentos, cuando no exista en el país una actividad suficiente para justificar la inversión permanente de tales elementos y de materias primas y semielaboradas para ser reexportadas después de su elaboración o transformación, instituye un procedimiento de carácter dinámico, acorde con los objetivos de fomento previstos de promover las exportaciones, constituyendo un medio eficaz para el aprovechamiento de los márgenes no utilizados de la capacidad productiva de la industria nacional.

Reformas propuestas al actual régimen de draw-back

Con el decreto nº 614/60 aparece un régimen orgánico, si bien incompleto, de reintegro de recargos cambiarios y derechos aduaneros que gravan parcial o totalmente los productos exportados.

Cabe señalar que el decreto 614/60 se ha limitado a crear un derecho en favor de los que hayan exportado mercaderías a partir del 25 de enero de 1960, que les permitirá reclamar de la Aduana la devolución de los impuestos y recargos por mercaderías importadas y que luego de elaboradas fueron exportadas, pero ha omitido fijar normas adecuadas a cada rubro de exportación.

El 29 de junio de 1960 se dictó una resolución conjunta de los Secretarios de Hacienda é Industria por la que se crea una nueva oficina en la Dirección Nacional de Comercio Exterior, para realizar funciones asesoras de la Aduana y el P.E. en lo atinente al régimen de draw-back, refirmando la vigencia del decreto 614/60, a cuyo efecto se le atribuye la función de dictaminar sobre la solvencia de los particulares interesados y sobre las sumas a devolver por parte del fisco en favor de dichos exportadores.

Los diversos requisitos y pruebas (que por ser generales necesitan forzosamente una interpretación para cada caso concreto), crean la incertidumbre sobre el aspecto básico del draw-back, cual es la suma a percibir en definitiva. Los diversos rubros de mercaderías exportables, ofrecen numerosas variantes, y las normas vigentes del decreto 614/60 no determinan con precisión los índices de devolución de gravámenes, por lo cual la franquicia, que deberá ser lógicamente cierta y calculada "a priori", se vuelve "graciable", como "regalía" a conseguirse según la interpretación que le dé la nueva oficina a cada caso.

Es necesario evitar la inseguridad que supone el sistema del decreto 614/60 en cuanto hace imposible cotizar precios deduciendo por draw-back cualquier suma sujeta a una decisión posterior y evitar también los abusos a que podría dar lugar este tipo de subvenciones, que amparadas en la letra del decreto 614/60, carecen de toda efectividad para el propósito de estimular las exportaciones, y ocasionalmente se traducen en preferencias por el material o envases importados, que implican una erogación mayor de divisas, como veremos más adelante.

Por eso se propone el mecanismo lógico de establecer primero los índices de reintegro de derechos, según los rubros a exportar, y luego hacer nacer el derecho a las devoluciones pertinentes, de modo que los empresarios puedan operar sobre cálculos seguros, deduciendo sobre sus co-

tizaciones al exterior una cantidad cierta.

Lamentablemente la resolución del 29 de junio 1960 no ha visto la gravedad del problema, pues insiste en sostener un sistema tan peligroso y ambiguo como el del decreto 614/60 y entrega a una oficina subalterna, la facultad de asesorar sobre las sumas que cada particular pretenda obtener del Fisco en las operaciones de exportación por el régimen comentado.

Existen casos concretos donde muy autorizadas opiniones interpretan en forma diferente la aplicación del decreto 614/60 (ejemplo: envases usados, materiales de desecho, existencia de elaboración en el país, etc.) de modo que si el derecho a obtener el reintegro del Fisco es ambiguo, incierto, susceptible de varias interpretaciones y necesariamente a determinarse "después de la exportación", y se cede a una oficina subalterna la enorme responsabilidad de decidir cuanto recibirá cada peticionante de los fondos del Fisco, se tendrá inevitablemente un incalculable número de gestiones, con miles de argumentos, con toda la secuela de problemas que no deberían provocarse en una materia tan delicada como esta.

Otro aspecto de suma importancia del régimen del draw-back, tal como está actualmente estructurado, reside en que parece estimular decididamente la importación. Así un productor que importe del extranjero todas las piezas de un bien y se limite a armarlo y pintarlo en el país, obtendrá por el draw-back el reintegro de los derechos de importación pagados y por el Decreto 11.127/63 la devolución de impuestos hasta el 12% del precio de exportación. Si ese mismo productor por sí o con la ayuda de empresas subsidiarias locales, consigue producir en el país todas las piezas, eliminando la importación, no recibirá por ello ningún estímulo adicional. La ley le aconseja, inequívocamente, entonces, entonces, recurrir al suministro extranjero. En modo alguno premiará su esfuerzo si decide poner en movimiento con sus nuevos pedidos, y tal vez importantes, engranajes del proceso nacional de diversificación industrial. Si el productos, además, advierte que no es absolutamente imposible falsear las facturas de importación, recargando los precios o la cantidad y calidad de las partes importadas, los incentivosde la operación pueden tornar muy dudosa la conveniencia de producir en el país una proporción mayor.

Surge de lo expuesto que el subsidio, en lugar de otorgarse indiscriminadamente, debería tener muy en cuenta las aportaciones locales, con el objeto de funcionar, no como una prima a la importación, sino como un premio a la producción en condiciones progresivamente competitivas.

En resúmen, el draw-back y el subsidio del 12%, en la forma que se aplican actualmente, no cumplen con la finalidad de fomentar la industria argentina ni la exportación de productos, mano de obra, servicios, etc. argentinos, y por lo tanto producir el máximo beneficio en divisas para el país. En cambio constituye un premio tanto más importante e interesante para los exportadores, cuanto menor es el valor adjunto argentino que entra a formar parte de los productos que se exportan.

Para fomentar realmente la exportación de productos argentinos, es necesario que, el subsidio a la exportación se aplique solamente al valor adjunto argentino de los productos que se exporten y sea proporcionalmente tanto más grande, cuanto mayor sea ese valor adjunto.

La experiencia de varios países, especialmente europeos, indican que cuando los premios a la exportación se aplican a productos que contienen un porcentaje demasiado elevado de materias primas y componentes importados, se fomenta la evasión fiscal y el contrabando, y es fácil cometer variados abusos.

## El Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio y la posición de nuestro país

La acción cumplida a través del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio puede considerarse razonablemente satisfactoria en cuanto a la liberación del comercio en general mediante una progresiva y persistente reducción de tarifas y gravámenes, pero es evidente que no sucede lo mismo en lo que se refiere a productos agrícolas y alimenticios en particular, respecto a los que ha fracasado completamente.

Interesa a nuestro país seguir las discusiones relativas a la negación de derechos aduaneros ante los miembros de la Comunidad Económica Europea y a la revisión de las medidas proteccionistas que practican esos mismos países. Pero en este aspecto es poco lo que puede esperarse del GATT, teniendo en cuenta este Organismo, en lugar de buscar soluciones prácticas, se limita a admitir los actuales planteos como fatales.

El simple enunciado de las normas proteccionistas incluídas en la política agraria común que han decidido implantar los países integrantes de la Comunidad Económica Europea, revela la amenaza potencial que representan para el porvenir de nuestras exportaciones tradicionales. En cuanto al Plan Baumgartner, relativo a la concertación de acuerdos internacionales por productos entre países importadores y exportadores, concluímos que no es favorable para los países tradicionalmente exportadores de materias primas y productos básicos, pues se legaliza en el plano internacional el estímulo a la producción de altos costos, que abastecerá en grado cada vez mayor los actuales mercados europeos. Además los precios que recibirían las naciones tradicionalmente exportadoras no mejorarían sustancialmente, pues la diferencia entre los precios que actualmente reciben y los establecidos internacionalmente, sería absorbida por los impuestos a la importación o exportación. La Argentina no obtendría aparentemente beneficio alguno del referido Plan, sino que por el contrario el mismo presenta el grave riesgo de reducir cada vez más el acceso total de nuestras exportaciones a nuestros mercados tradicionales, desnaturalizando de esta forma los principios básicos del comercio internacional libre.

No obstante ello, cabe señalar que el problema a corto plazo es relativo, teniendo en cuenta lo reducido de nuestras exportaciones, pero a plazo medio la situación podría complicarse. Si se lograra la recuperación de la capacidad exportadora de nuestro país, las barreras aduaneras establecidas por los países europeos significarían para nuestras exportaciones una grave dificultad. A largo plazo puede estimarse que el mercado

agrícola europeo resultará cada vez menos suficiente por mucho que progrese el agro francés, que aspira a convertirse en el proveedor de la comunidad.

Un conjunto de entidades empresarias, con quienes en lo fundamental coincidimos, propuso entre otras, las siguientes medidas:

1°) Requerir al Gobierno la presentación de una enérgica protesta ante los países y organismos correspondientes, señalando que esta política vulnera los principios del comercio internacional libre y representa un grave daño para la economía del país, acarreando serias dificultades en un futuro próximo y distorsionando el comercio internacional;

2°) Iniciar negociaciones formales conjuntas entre la Argentina y la Comunidad Económica Europea y sus países miembros, tendientes a lograr que la aplicación de la política agrícola de la Comunidad, no se traduzca en consecuencias perjudiciales para las exportaciones argentinas;

3°) En caso de no arribarse a un acuerdo satisfactorio en un plazo razonable, someter el problema al GATT de acuerdo a lo que estipula el art. 23, del texto del Acuerdo General, señalando con la máxima claridad y energía las palpables contradicciones existentes entre las disposiciones concretas de ese organismo internacional y las normas de la política agrícola común de la Comunidad Económica Europea.

La posición quedebe sostener nuestro país ante el GATT puede concretarse en los siguientes puntos:

1°) La Argentina prefiere mantenerse en el campo de la libertad de comercio. No descarta sin embargo la posibilidad de que las prácticas proteccionistas europeas y norteamericanas la obliguen a revisar sus liberales principios.

2°) Se deben reorganizar mejor los mercados de cereales y carnes.

3°) La cláusula de Nación más favorecida no debería ser invocada por los países más industrializados en relación con las preferencias concedidas a los menos desarrollados o que estos se otorguen entre sí.

4°) Debe evitarse la acumulación de excedentes agrícolas y los "dumping" en la posterior colocación.

5°) Debe asegurarse el acceso continuado de los países en desarrollo a los mercados tradicionalmente importadores.

6 6°) Deben eliminarse los subsidios a la exportación, que perturban los niveles mundiales de precios. Los excedentes de producciones subsidiadas deben reorientarse.

No obstante, cabe ser escépticos en cuanto a los resultados prácticos del GATT en favor de los países exportadores de productos básicos La protección agraria impuesta por los países europeos y los Estados U-

nidos tiene raíces sociales, políticas y económicas, vinculándose también a razones de carácter estratégico, referentes a la defensa de esos países. Por lo tanto si no se advierte un cambio en las políticas restrictivas de los países que afectan nuestras importaciones, nuestro país deberá replantear su política económica en torno a objetivos estrictamente nacionales, sin sujeción a entes u organizaciones que le exigen sacrificios sin ofrecerle la correspondiente reciprocidad, reencauzando su comercio exterior hacia todos los países del mundo, cualquiera sea el área política a la que pertenezcan, para lograr un efectivo aumento de su capacidad de pagos exteriores e importación.

Futuro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y perspectivas para nuestro país.

Cabe destacar las posibilidades de desarrollo económico y expansión que corresponde a nuestro país en la Zona de Libre Comercio.

Ante el empeño de los países tradicionalmente compradores de carne y trigo argentino de autoabastecerse, desarrollandose al efecto políticas proteccionistas que hacen peligrar la futura colocación de nuestros excedentes exportables en los mercados tradicionales, nuestro país cuenta con la creación de la Zona con grandes posibilidades para aliviar tal situación.

La política comercial argentina debe observar permanentemente esta peligrosa evolución de los grandes bloques económicos y tratar de recuperar en actitud franca y abierta los mercados legítimos de que otrora disponíamos, cuando esos países no aplicaban una política económica tan cerrada en el sector agropecuario. Por más esfuerzos que hagamos por recuperar nuestra capacidad exportadora, no tendremos mercados suficientes para colocar nuestros excedentes a buen precio.

De ahí la importancia que tiene para nosotros contar con un mercado de la magnitud del que nos fué ofrecido por la Zona de Libre Comercio. Con la incorporación de Colombia, la población total estimada para el corriente año de los países adheridos a la zona es de 167 millones de habitantes y se estima que al finalizar esta década llegarán a 200 millones, aún sin computar nuevas adhesiones.

Esto no significa que nuestro país pueda contar con un mercado efectivo de 200 millones de habitantes, desde que la capacidad de consumo dela Zona es inelástica en su mayor parte, puesto que es minoría el porcentaje de pobladores de latinoamérica con un standard de vida como para absorber una producción diversificada.

Justamente uno de los argumentos que se esgrimieron en contra de la adhesión de nuestro país a la asociación, fué la de que al hacerlo estábamos abriendo nuestro propio mercado, presuntamente el de mayor poder adquisitivo para la producción de estos países, que podrían aprovecharlo sin proporcionarnos nada en cambio. Es conocido el hecho de que la Argentina es el país con una clase media más numerosa de latinoamérica.

Sin embargo, conforme a los datos estadísticos puede observarse que la situación no es tan desfavorable. Una referencia digna de ser tenida en cuenta es la relativa a la población urbana, que es la que cuenta con mayor poder adquisitivo. Otro punto de referencia puede tomarse de los índices ocupacionales, de los cuales el más representativo a los efectos de

determinar la capacidad adquisitiva media, es el de las personas empleadas en el comercio.

Con estos datos se puede tener una apreciación bastante correcta de la medida en que resulta ampliado para la Argentina, dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el mercado consumidor. Aceptando que la población urbana y la empleada en el comercio constituyen un índice de las condiciones de vida existentes en un país, nos encontramos con que la relación existente entre la población argentina para esos rubros y la del conjunto de los ocho países, es de uno por cinco, en el primer caso y de uno por cuatro, en el segundo. De esta manera no es descartado estimar que dentro de la Asociación, nuestro país encontrará un mercado consumidor y efectivo que cuadruplicará por lo menos el mercado interno.

En el curso de la primera semana de 1962 se puso en marcha la constitución de la Zona de Libre Comercio. Es importante destacar que mientras para esa primera etapa de negociaciones las obligaciones de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, era establecer en favor de la Zona una reducción arancelaria del 8% sobre la media ponderada de los derechos vigentes para terceros países, se estima que las concesiones recíprocas otorgadas significaron casi un 35% de reducción.

Si bien el margen de desgravación alcanzado no es más que el resultado de la consolidación del comercio tradicional, aceptando que en su mayor parte las desgravaciones correspondieron a productos de este comercio tradicional, corresponde detenerse a analizar lo que el progreso significa por sí mismo.

No debe olvidarse, como hemos dicho, que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, nace como respuesta a condiciones cambiantes del comercio internacional, que amenazan con causar serios trastornos a las economías de los países latinoamericanos. Dentro de esas circunstancias las desgravaciones que a título unilateral o bilateral se otorgaban los países latinoamericanos requerían una urgente consolidación zonal. Al volcarse las respectivas franquicias en los niveles de desgravación, han producido ese elevado índice de casi 35%, pero al mismo tiempo se han logrado establecer bases sólidad y permanentes, adecuadas a la multilateralidad que prima actualmente en las tendencias del intercambio internacional y a la convertibilidad de las monedas. Este era el primer objetivo que se debía cumplir al entrar a regir las nuevas listas de desgravaciones.

El intercambio tradicional con los otros países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, constituye para la Argentina en particular un mercado del mayor interés, ya que puede colocar en él exportaciones por

casi 140 millones de dólares, obteniendo en conjunto saldos comerciales favorables superiores a los 50 millones de dólares. Importaba, pués, mucho para nuestro país, por lo menos consolidar los mercados tradicionales, en momentos en que existen diversas dificultades en nuestra balanza comercial. Por otra parte, conviene puntualizar que las desgravaciones efectuadas dejan también un margen adecuado para otro tipo de exportaciones que las tradicionales, conclusión que quedó patentizada por el elevado número de 927 productos industriales y manufacturados que resultaron desgravados del total de 2.454 concesiones otorgadas por todos los países.

En las futuras negociaciones los países tratarán de obtener desgravaciones para otro tipo de productos denominados "difíciles", ya que en el presente no se intercambian habitualmente dentro de la zona, y en muchos casos hay coincidencias y superposiciones en la producción de estos renglones por varios países de similar estructura industrial. Desde ya cabe esperar una puja entre Argentina, Brasil, Méjico y algún otro país de la zona, por la colocación de manufacturas textiles, productos de metalurgia liviana, de los cuales existen stocks y equipos aptos para una mayor produccion que los mercados internos de esos países no alcanzan a absorber.

Desde el punto de vista teórico, podría suceder que algún país miembro en el curso de futuras negociaciones resolviera atenerse estrictamente a las obligaciones que le impone el Tratado de Montevideo y no otorgara nuevas concesiones, basado en el hecho de que las concesiones de las conferencias anteriores cubrieron las exigencias mínimas para los cuatro primeros años. Pero no es esto lo que en definitiva ocurrirá, porque a despecho de cualquier ventaje momentánea, el espíritu del Acuerdo que será en definitiva el que prime en las decisiones, no se detiene solamente en la liberación del intercambio tradicional zonal, sino que se proyecta a la constitución de un verdadero mercado común, con tarifas externas unificadas y una fuerte complementación de los capitales zonales y extrazonales que se les agreguen, para posibilitar la promoción de las industrias indispensables para la concreción del equilibrio estructural que permita situar a esta región de América sobre las mismas bases de desarrollo armónico que han hecho la grandeza de otras comunidades.

Es por eso que iniciativas como las de complementación industrial revisten tanto o mayor interés que las propias desgravaciones en las fronteras interiores de la zona. La sóla supresión de barreras internas aunque se produjeran en su totalidad, no resolverían los problemas de desarrollo de la zona.

En materia de complementación industrial, no obstante, se ha avanzado muy lentamente, a pesar de que esta modalidad constituye acaso en mayor medida que la negociación de desgravaciones, el requisito para el establecimiento de un mercado común latinoamericano.

Si todos los progresos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se limitaran al campo de las desgravaciones, podría decirse que la Asociación no cumple su objetivo realmente histórico, el que sólo puede ser alcanzado en la medida en que la complementación haga del mercado regional una verdadera comunidad de iniciativas, capitales y trabajo.

Concepto y definición de "valor aduanero"

La aplicación de los derechos aduaneros ad-valorem, exige contar con un sistema equitativo para la valuación de las mercaderías importadas, basándose en una definición de valor aduanero que responda a principios teóricos internacionales reconocidos y que dé al mismo tiempo normas prácticas para resolver los distintos problemas que se presenten en esa valuación.

Es necesario particularmente entre países que participan en acuerdos destinados al establecimiento de uniones aduaneras, zonas de libre comercio o asociaciones económicas de cualquier tipo, adoptar de manera uniforme tal definición de valor aduanero, a fin de evitar que las diferencias en los sistemas de valuación afectan la incidencia efectiva de los gravámenes ad-valorem.

El exámen de la definición o concepto y práctica del "valor aduanero" en los distintos países latinoamericanos, evidencia una diversidad de criterios y procedimientos para determinar el valor de la mercadería sobre la cual se aplican los derechos "ad-valorem". Ello hace necesario llegar a una definición uniforme del valor aduanero, y de seguir en su aplicación procedimientos también uniformes, a fin de evitar que las diferencias en los sistemas de valuación, afecten la incidencia efectiva de los gravámenes "ad-valorem", lo que es particularmente importante respecto a los países que participan en el Tratado de Montevideo.

Los elementos que la componen nos permiten llegar a una definición de "valor aduanero"; lugar de entrega de la mercadería, momento en que debe fijarse el precio que sirva de base para su valuación, precio de la misma que sirva igualmente de base para su valoración e influencia en dicho precio de la cantidad y nivel de la transacción.

l primer elemento, lugar en que debe considerarse la mercadería para su valorisación, reviste carácter esencial, pues de él depende la elección del tipo de precio que debe servir de base para la valuación. La mayoría de los países, inclusive los de América Latina, adoptan el precio CIF, es decir el valor de la mercadería entregada enel puerto de destino, como base para la aplicación de los derechos. Los demás toman habitualmente como precio el FOB - (puesto a bordo en el puerto de embarque).

Cabe pronunciarse en favor del precio CIF, entre otras razones, porque representa el verdadero costo de la mercadería para el importador en el momento de valorarse ésta. Además por ser el precio que tiene la mercadería al momento de su valuación, es más fácil de determinar o verificar, pues se encuentran reunidos en ese momento la mercadería, el impor-

vador y el funcionario aduanero encargado de la evaluación.

Por el contrario la adopción del precio FOB puede crear dificultades, ya que en caso de ser necesaria una investigación, habría que remitirse al mercado exportador. Puede haber sin embargo razones de orden económico y práctico que hagan más recomendables, en ciertos casos, la utilización del precio FOB con referencia al CIF.

De lo expuesto surge que lo más conveniente, es en general tomar el precio CIF como base para la valuación, o sea el que tiene la mercadería en el lugar de su importación y no en el de su exportación.

Respecto al segundo de los elementos, el del tiempo o momento en que debe considerarse el precio que sirva de base para la valuación de las mercaderías, es más adecuado en general aquél en euq es exigible el derecho aduanero, o sea el precio que tiene la mercadería al momento del despacho aduanero en el país importador, lo que coincide con el momento en que debe valuarse dicha mercadería. Esto deja liberado a cada país fijar ese momento de manera más precisa entre la fecha de presentación o registro de la declaración aduanera y la fecha en que las mercaderías sean retiradas de la aduana.

Cabe señalar, no obstante, que no se debe dar al mismo un sentido rígido. Por el contrario, es conveniente dar al elemento tiempo o momento cierta amplitud que permita a los países que lo estimen conveniente tomar en cuenta el precio de la mercadería en el momento de su exportación, en lugar del momento en que son exigibles los derechos aduaneros. Con relación al precio que debe servir de base para la valorización de las mercaderías, cabe destacar la inaceptabilidad de la "noción positiva" del mismo, o sea el precio real de venta de las mercaderías importadas. Esto se debe a que ese precio puede ser distinto del precio real fijado en una compra-venta efectuada en condiciones de libre competencia. Además en algunos casos puede inclusive no existir tal venta, entre otras razones, por existir entre el vendedor y el comprador ciertas relaciones o vínculos (ventas a firmas subsidiarias, a representantes exclusivos, etc.). Ello determina que el precio de la factura comercial o consular que se toma normalmente como evidencia del precio pagado, sea convencional, falseado o ficticio. Además la compra puede haber sido efectuada en condiciones excepcionales o anormales, por ejemplo compra de excedentes de producción (surplus), de saldos, de mercaderías en liquidación, etc. no accesibles a la generalidad de los importadores. Puede ocurrir también que no haya habido efectivamente una venta, pues la mercadería ha sido importada en consignación, o fi-

nalmente que por cualquier otra causa el precio realmente pagado por el comprador, o por lo menos el que figura en la factura comercial, no es el precio al cual esa mercadería puede ser habitualmente adquirida por cualquier otro comprador.

Esas dificultades se resuelven adoptándose, en lugar de la noción positiva (precio real de venta, precio al que "es" vendida la mercadería), la noción teórica que sustituye el indicativo "es" por el condicional "sería": precio al cual la mercadería a evaluar "sería" vendida en condiciones determinadas, por ejemplo, independencia entre el comprador y el vendedor.

Conforme a ello, la condición esencial para que dentro de esta noción teórica, un precio sea aceptable como base de valuación, es que ese precio sea establecido en condiciones de libre competencia. Sólo bajo estas condiciones se puede afirmar que éste sería el precio al cual cualquier importador podría obtener la mercadería en cuestión del mismo exportador.

La adopción de una definición de valor aduanero basada en la noción teórica arriba expuesta, no significa descartar la validéz del precio declarado por el importador en la factura comercial o consular. Dicho precio debe tomarse como punto de partida, pero sometiéndolo a una revisión para verificar si el mismo corresponde o no a lo que pueda considerarse como precio normal de la mercadería, para cuya determinación deben existir normas o pautas derivadas de una determinada definición. Ninguna administración de aduanas acepta en la práctica sin discusión el precio declarado por el importador, sino que lo analisa en la forma que hemos visto. Ello no significa que tal precio no coincida en la mayor parte de los casos con el precio al que "sería" vendida la mercadería conforme a la noción teórica y que por lo tanto resulte aceptable.

Los elementos "cantidad" y "nivel" de la transación, y su influencia sobre el precio de venta de la mercadería, deben tenerse en cuenta en la fijación del valor aduanero. Es práctica comercial corriente y aceptada, que el precio a que se pueda obtener una mercadería, deducidos los descuentos que normalmente se hacen sobre el precio básico, estén relacionados con la cantidad vendida y con el nivel al que se efectúa la transacción, según sea de fabricante a mayorista, de mayorista a mayorista, de mayorista a minorista, etc.

Los elementos que deben ser tenidos en cuenta en la definición del valor aduanero que hemos examinado estén debidamente contemplados en la definición del valor en aduana del Concejo de Cooperación Aduanera, cono-

cida comunmente como "definición de Bruselas", (definición de valor en aduana y notas interpretativas contenidas en el Anexo a la Convención suscipta en Bruselas el 15 de diciembre de 1950), en cuyo artículo I se determina que "para la aplicación de los derechos de aduana ad-valorem, el valor de las mercaderías a importar para consumo es su "precio normal", es decir, el precio que se fijaría para dichas mercaderías, en el momento de ser exigibles los derechos de aduana, en una venta efectuada en condiciones de libre competencia, entre un vendedor y un comprador independientes entre sí. En otros artículos se señala el lugar de entrega de la mercadería a los efectos de considerar el "precio normal" de la misma (puerto o lugar de introducción de la mercadería al país de importación, lo cual significa la adopción del valor CIF), los supuestos que deben satisfacer para que existan condiciones de libre competencia, y la forma en que se debe considerar el precio de la mercadería a valuar cuando ésta haya sido fabricada con procedimientos patentados o se importa bajo marca de fábrica.

Esta definición reúne todos los requisitos de orden teórico y práctico que hacen aconsejable su adopción, sin perjuicio de la amplitud de interpretación del elemento tiempo o momento, en el sentido de que éste puede referirse al de la exportación de la mercadería. (La tolerancia recomendada por el Comité de Valorización del Consejo de Cooperación Aduanera en sus notas explicativas, e implícitamente admitida en lanota interpretativa nº 5 del artículo I de la definición, permite a los países que así lo deseen adoptar como factor tiempo el referente al momento de la exportación de la mercancía).

El mecanismo o procedimiento aconsejable para determinar los valores o precios normales de importación, lo examinaremos en el próximo punto. Respecto a los organismos encargados de esa tarea y los medios de control del valor que pueden ponerse al servicio de la aduana, cabe señalar la conveniencia de establecer en cada país, dentro de la administración nacional de aduanas o en estrecha vinculación con ella, una oficina de control de valores, encargada de la recolección y análisis de datos e informaciones destinadas a facilitar por parte de los funcionarios aduaneros, la correcta valuación de las mercaderías importadas, ya sea facilitándoles listas de precios y otros antecedentes, o por otros procedimientos que se estime adecuados. Dichas oficinas podrían intercambiar entre sí informaciones y datos para facilitarse mutuamente el cumplimiento de sus funciones, y en lo posible adoptar métodos o procedimientos uniformes para la obtención y análisis de tales informaciones.

Criterios sobre "valor aduanero" a aplicarse en la futura Tarifa de Avalúos

La Comisión Interministerial para la Reforma de los Aranceles Aduaneros resolvió adoptar en nuestro país el sistema "ad-valorem" como base para el cálculo de los gravámenes, teniendo en cuenta el proceso inflacionario que sufre nuestro país y la permanente evolución y progreso tecnológico. Tal adopción reviste un carácter genérico debido a que, si bien como excepción en casos debidamente justificados, se contempla la posibilidad de la aplicación del tipo específico.

Los países adheridos al Consejo de Cooperación Aduanera y a su Comité de Valuación han aceptado la fórmula que hemos visto. Así España, que es una nación adherida, acaba de sancionar su Arancel de Aduanas adoptando una base de cálculo que tiene cuatro variantes. En lo que nos interesa, los derechos "ad-valorem" se aplican sobre el "valor de aduana" de las mercaderías, lo que define como el "precio normal", es decir, "el precio que, en el momento en que los derechos de Aduana sean exigibles, se estime pudiera fijarse para estas mercancías, entre comprador y vendedor independientes, como consecuencia de una venta efectuada en condiciones de plena competencia".

Esta regla presenta la dificultad (sin perjuicio de su valor doctrinario), de que necesita concretarse en otra u otras más para determinar el valor de la mercadería en cada caso concreto.

Con algunas pequeñas salvedades se interpreta más viable la base adoptada por el Brasil, al establecer que el derecho "ad-valorem" se calculará tomando como base el valor de la mercancía en el extranjero, más los gastos de seguro y flete (valor CIF). Aclara lo que se entiende como valor de la mercancía en el extranjero, diciendo que es "el precio al que en el momento de la exportación, ésta mercadería o mercancía similar, se ofrezca "normalmente" a la venta en el mercado al por mayor del país exportador".

Cabe reparar que el valor de ofrecimiento normal presenta a su turno otro tipo de dificultades para determinar el mismo y que naturalmente está relacionado con el problema que crea el "dumping" y demás situaciones similares.

En cuanto a las reglas generales para la interpretación de la Nomenclatura, la Comisión cree indispensable incluir entre las disposiciones que necesariamente deberán proceder al Arancel en sí, los cinco reglas adoptadas por el C.C.A. Cree incluso que debería incluir algunas otras normas que cumplieran funciones complementarias dentro de la misma orientación hermenéutica. También incluirá una Tabla de Abreviaturas y Equiva-

lencias. La Secretaría de Industria ha comenzado a prepararlas a pedido de la Comisión Interministerial y sobre la base técnica de las normas del I.R.A.M.

Como hemos visto la Comisión Interministerial para la Reforma de los Aranceles Aduaneros al considerar viable la base adoptada por el Brasil, se inclina a tomar como punto de referencia el precio de venta en el mercado al por mayor del país exportador.

Al respecto cabe señalar que en nuestro país predomina en los empresarios dos criterios opuestos respecto a la aplicación de los recargos de importación: unos sostienen que la fijación de los derechos de aduana deben de hacerse en base al precio de exportación y otros al precio del mercado interno de los países exportadores.

La Unión Industrial Argentina, sostiene que "los aforos deben establecerse tomando como base los precios de los mercados internos de los países competidores de Argentina.

Los criterios que justifican su posición son:

1°) El precio de exportación es un "precio de conveniencia", muchas veces hasta menor al costo de producción.

2°) Por consiguiente una política proteccionista de la industria argentina, a base de aforos, debe consistir en la fijación de números índices, suficientes para calcular, sobre ellos, un recargo que desaliente la introducción de productos sinónimos extranjeros.

La Unión Industrial Argentina, no obstante su posición proteccionista, se ha mostrado partidiaria de la rebaja de los recargos de importación, discrepando de los sectores industriales que integran la Confederación General Económica.

Pero mientras por una parte admite la reducción de recargos, sostiene que tales gravámenes deben fijarse sobre una base que implica una evidente protección; los precios mercado interno del país exportador. Invoca a tal fin las subvenciones a la exportación por parte de numerosos países de exportación, inferiores a los del propio país de origen, la industria nacional no podrá soportar la competencia.

La Cámara Argentina de Comercio no admite para los países de occidente la aplicación del precio del mercado interno, para el cálculo de los derechos de importación. Afirma que no es verdad que los precios de exportación estén subvencionados y que sería muy engorroso calcular aquellos, mientras que los de exportación están a la vista. Admite que podrían estar

subvencionados los precios de exportación de los países de detrás de la "cortina de hierro" y confirma que en Japón lo están, pero duda que puedan adoptarse medidas contra Japón, que es uno de los signatarios del Club de París.

A nuestro criterio el precio sobre el que deben calcularse los derechos de importación es el de la factura comercial o consular. Si la Administración de la Aduana al analizar ese precio interpreta que el mismo no puede considerarse como el precio normal de la mercadería, podrá calcular los derechos de importación sobre la base de los valores corrientes CIF que correspondan a las mercaderías nuevas del mismo origen; y si no pudiese establecerse este precio corriente de exportación, recién recurrirá a la base de los precios mayoristas en el mercado interno de país de origen, más los gastos corrientes hasta el puerto argentino.

Esto es, en resúmen, que la norma la debe constituir el precio de la factura comercial o consular y la excepción el precio corriente de exportación de la mercadería nueva, en primer término, o el precio mayorista mercado interno de origen , en segundo término.

En tal forma quedarían previstos todos los casos en los que los precios declarados no correspondan a los que puedan considerarse normales, como consecuencia del "dumping" o la venta de excedentes circunstanciales por parte de otros países o como consecuencia de la importación de mercaderías denominadas "fuera de uso", "excedentes de producción (surplus)", "ventas de promoción", o de mercaderías usadas; asimismo cuando exista cualquier circunstancia que distorsione el mercado de exportación, o cuando por cualquier otro motivo se pretenda justificar la facturación de la mercadería a precios que no correspondan a los normales.

Criterios sobre la nomenclatura de la Nueva Tarifa de Avalúos

La experiencia de diversos países en el uso de la Nomenclatura de Bruselas ha sido satisfactoria, por cuanto se ha adaptado perfectamente a la política proteccionista requerida por el proceso dinámico de industrialización de los mismos. No han surgido dificultades ni problemas en la aplicación de dicha nomenclatura, existiendo la intención de introducir en ellas las modificaciones necesarias para ajustarla en un todo a la Nomenclatura de Bruselas.

Nuestro país decidió, luego de estudiar las distintas alternativas, adoptar la Nomenclatura de Bruselas para los nuevos aranceles aduaneros en proceso de elaboración, por considerar que dicha nomenclatura cumple las finalidades perseguidas y en particular cubre las necesidades derivadas del proceso de industrialización. Por otra parte, aunque no ha habido aún una gran experiencia en cuanto a su aplicación práctica, hasta ahora no se han presentado obstáculos en la elaboración de las respectivas nomenclaturas nacionales a base de aquélla. Entre las razones consideradas para decidir la adopción de la Nomenclatura de Bruselas, figuró de manera predominante la existencia de reglas y notas interpretativas para sus secciones y capítulos y de notas explicativas para sus posiciones, las que aseguran la precisión necesaria en su aplicación.

Respecto a la adopción de la Nomenclatura de Bruselas, cabe destacar que su objetivo no es el de imponer a los diversos países una nomenclatura rígida, sino de dar líneas generales y posiciones básicas, que deben ser respetadas, quedando los países en libertad de subdividir esas posiciones de la manera y en el grado que estimen más conveniente conforme a las necesidades particulares de cada uno. Igual criterio rige con respecto a las reglas generales y a las notas interpretativas de las secciones y capítulos: su orden y numeración deben ser respetados, sin perjuicio de que los países puedan agregar otras notas o establecer subnotas, a fin de aclarar de manera más precisa el contenido de esas secciones o capítulos y particularmente el significado de las subposiciones que establezcan.

Con referencia al compromiso de carácter internacional adquirido por los países que adopten la Nomenclatura de Bruselas, puede decirse que sólo aquellos que son miembros del Comité de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, están obligados a adoptar esa nomenclatura y respetar fielmente sus posiciones, reglas generales y notas interpretativas. Pero esa obligatoriedad o compromiso no existe para los demás países, que no están obligados a seguirla fielmente, si bien es deseable que la adop-

ten sin modificaciones, a fin de mantener la uniformidad buscada, sin perjuicio de la libertad de crear tantas sub-partidas como consideren necesarias. Este es precisamente el criterio seguido por la mayoría de los 45 países que aproximadamente han adoptado la Nomenclatura de Bruselas, sin ser miembros del Comité de la Nomenclatura.

Teniendo en cuenta lo expuesto y descartada la conveniencia o la necesidad de elaborar una nomenclatura arancelaria uniforme básica y ad-hoc para América Latina, surge la conveniencia de la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas. A fin de asegurar la uniformidad buscada, y sin perjuicio de cada país quede en libertad de crear dentro de cada posición de esa nomenclatura las sub-posiciones que estime necesarias, sería conveniente que esa adopción se hiciese sin omitir ninguna de las posiciones de tal nomenclatura, ni añadir otras nuevas o modificar la numeración de las mismas, y sin modificar las reglas generales para su interpretación o las notas de los capítulos o de las secciones, de manera que signifique una modificación del contenido de éstos o de las posiciones arancelarias.

Con el mismo propósito de asegurar la uniformidad, sería también conveniente que la elaboración y aplicación en los países latinoamericanos de aranceles aduaneros nacionales basados en la Nomenclatura de Bruselas, se efectúe conforme a las notas explicativas aprobadas para la misma por el Consejo de Cooperación Aduanera, sin perjuicio de la facultad de los países de complementar tales notas con las que juzguen necesarias para definir las subposiciones que creeen.

Respecto al grado de desdoblamiento que podría darse a las posiciones de la Nomenclatura de Bruselas, no es conveniente dar pautas generales. Habiendo en cuenta las particularidades e intereses de cada país, no es necesario aún uniformar las nomenclaturas nacionales al nivel de las subposiciones. En tal forma los países signatarios del Tratado de Montevideo quedarían en libertad para acordar a los fines de la aplicación de dicho Tratado, las pautas o normas que consideren oportunas.

Sería ventajoso asimismo, para identificar en las nomenclaturas nacionales elaboradas sobre la base de la nomenclatura común las subposiciones creadas para cada país, el mantener la clasificación decimal, agregando uno o dos dígitos, según sea el caso, a la que ya tiene la Nomenclatura de Bruselas.

Obvio es destacar lo beneficioso del empleo de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas como punto común de referencia para las negociaciones previstas en el Tratado de Montevideo, a cuyo efecto debería llegarse oportunamente a un desdoblamiento uniforme de la misma, con el fin de facili-

tar las negociaciones previstas en dicho Tratado.

En nuestro país la Comisión Interministerial para la Reforma de los Aranceles Aduaneros resolvió adoptar la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas incluída la revisión y reforma introducida por el protocolo adicional al convenio firmado en el año 1955.

Tal resolución se fundó en que la Nomenclatura de Bruselas fué adoptada por la mayor parte de los países de Europa Occidental, por países sudamericanos como Brasil y Chile y por organismos internacionales como la Comunidad Económica del Carbón y del Acero y la Unión Internacional de Ferrocarriles; idéntico propósito existe en Uruguay y Paraguay. Por otra parte se tomó en cuenta la opinión de los técnicos de la CEPAL.

Si bien nuestro país no está adherido al Consejo de Cooperación Aduanera, la Comisión resolvió mantenerse estrictamente dentro de las reglas de dicho organismo. En tal forma el futuro Arancel en elaboración ha de constar de XXI Secciones, 99 Capítulos y de las 1095 partidas obligatorias sin omisiones, añadidos o modificaciones al modelo adaptado. También se ha respetado la inclusión de las partidas dentro de las "Fundamentales"; se ha hecho con un criterio restrictivo, desde que se ha limitado a las realmente útiles y necesarias, evitando caer en discriminaciones excesivas que resentiría su estructura técnica. Así para justificar la inclusión en el Arancel de una determinada partida, se tiene en cuenta los siguientes criterios:

1) La nomenclatura de Bruselas y sus notas explicativas.
2) La actual tarifa aduanera argentina y el régimen de recargos vigentes.
3) Clasificación uniforme de C.U.C.I.
4) Tabulado de los artículos de importación preparado por la Dirección de Estadísticas y Censos.
5) Programas de producción industriales.
6) Régimen de exportaciones.

Puede considerarse, por lo tanto, que la decisión de nuestro país en cuanto a la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas es acertada. La experiencia de otros países indica que puede adaptarse eficazmente a la política de industrialización y a las necesidades de protección de la producción nacional. Como hemos visto esta nomenclatura de las líneas generales y posiciones básicas, quedando el país en libertad de subdividir esas posiciones en el grado que se estime más conveniente a sus intereses.

A principios del año 1963, los trabajos de elaboración del nuevo Arancel, en base a los criterios enumerados, se encuentran avanzados, pudiendo estimarse que en el curso del mismo el país contará con la nueva Tarifa de Avalúos orgánica, moderna y adaptada a su estructura económica.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL


BARTHE, Dionisio. El control de cambios como instrumento de política económica. Buenos Aires 1954.

BANCO CENTRAL. Radicación de Capitales Extranjeros. Antecedentes y textos legales. Buenos Aires 1954.

CAÑELAS. Marcelo G. Cambios Internacionales. Buenos Aires 1954.

CEPAL. Resultados de las deliberaciones de la Reunión del Grupo de Expertos Latinoamericanos en Asuntos Aduaneros. Montevideo 1960.

CEPAL. Informe que el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales sobre régimen de pagos multilaterales elevó al Comité de Comercio de la CEPAL. Santiago de Chile 1957.

CEPAL. Actividades de la CEPAL en materia de pagos y mercado regional en América Latina. Santiago de Chile 1957.

CEPAL. Mercado Común Latinoamericano. México 1958.

CUCCARESE, Nicolás O. Importación y exportación. Régimen Aduanero Argentino. Buenos Aires 1961.

DE LUCIO, Jorge C. Normas y disposiciones sobre exportación. Bs.Aires 1953.

EINZIG, Paul. Control de Cambios. Buenos Aires 1957.

HERRERO, Félix. Aspectos legales de la promoción industrial en la Argentina Centro de Investigaciones Económicas Instituto Torcuato Di Tella. Bs.As./62

L'HUILLIER, Jacques A. Teoría y práctica de la cooperación económica internacional, Barcelona 1962.

MANGIANTE Y MARQUESTO. Técnica del control de cambios en la Argentina. Buenos Aires 1954.

MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACION. Proyecto de acuerdo de zona de libre comercio. Informes de los delegados argentinos de las reuniones previas. Buenos Aires 1959.

MORENO QUINTANA. Política Económica. Buenos Aires 1958.

NACIONES UNIDAS. El mercado latinoamericano. México 1959.

NACIONES UNIDAS. La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina. E/C, N/12/C, 1959.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL COMERCIO. El ataque a las barreras comerciales. Ginebra 1949.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL COMERCIO. El GATT en acción. Ginebra 1952

PELLEGRINI, Vicente. Argentina y el Mercado Común Europeo. Bs.Aires 1963

PREBISCH, Raúl. El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestro país Buenos Aires 1944.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

# "CONTRIBUCION A LA ELABORACION DE LA FUTURA TARIFA DE AVALUOS Y ARANCEL DE IMPORTACION Y A SU EMPLEO COMO INSTRUMENTO BASICO DE POLITICA ECONOMICA".

(Resumen de la Tesis Doctoral)

**Rodolfo A. Irrazábal**
Registro nº 15.496
Avda.Sta.Fé 2965-9º-"A"
Capital

**Buenos Aires**

**1963**

El régimen cambiario anterior a la reforma del 30 de diciembre de 1958 constituía la fuente de una grave distorsión monetaria. La eliminación del mercado oficial de cambios, consecuencia de la reforma, hizo necesario introducir en el sistema nuevos instrumentos denominados recargos a la importación y retenciones sobre la exportación, que reemplazasen a los controles y adjudicaciones de cambios, contribuyendo a suavizar los efectos de la devaluación monetaria contenida en la reforma y sirviendo de enlace entre el régimen anterior de control de cambios y el futuro de cambio único, libre y estable, con una tarifa aduanera orgánica y adecuada a nuestra estructura económica.

Por decreto-ley nº 5.168 de 1958 el Poder Ejecutivo creó la Comisión de Aranceles, con el objeto de reunir información suficiente para asesorar y proponer al Poder Ejecutivo las modificaciones que estime convenientes en los aranceles de importación y exportación. Esta Comisión deberá considerar un conflicto de contornos definitorios de toda política económica. No se trata solamente de determinar gravámenes, sino de elaborar una tarifa que exprese con precisión los alcances de la política industrial que el país se dispone a seguir, el nivel de protección que está dispuesto a garantizar a toda o a una parte de su industria y los plazos en que esta protección deberá graduarse.

Como es natural, la tónica de las modificaciones del régimen de importaciones vigente debe ser la de rebaja de gravámenes, a efectos de acercarlos al nivel que se considere razonable para los derechos aduaneros que se incluirá en la nueva Tarifa de Avalúos y Arancel de Importación. Adicionando los derechos aduaneros actualmente vigentes a los recargos de cambio, se llega a niveles del 242%, los que evidentemente son demasiado elevados para una tarifa de avalúos, particularmente frente al criterio sustentado por el GATT, que sólo muestra tolerancia hasta un máximo de gravámenes de importación del 100%. Cabe señalar al respecto que muchas industrias nacionales no se sienten protegidas por debajo del 200%, debido a sus altos costos.

Si bien tal reducción podría contribuir a un desarrollo cabal y eficiente de la actividad industrial, al impulsar a los empresarios a preocuparse en aumentar y mejorar su producción, manteniéndola en niveles tecnológicos adecuados al permanente progreso del país, podría asimismo causarse perjuicios irreparables a determinados sectores de la industria nacional. Las solas variaciones en los niveles de gravámenes, si no reúnen determinados recaudos en cuanto a su frecuencia y procedimiento, constituyen un considerable peligro para la salud económica y financiera del comercio y la industria

dificultan las programaciones a largo y mediano alcance y por consiguiente el desarrollo económico, el que no puede existir sin la seguridad de un régimen estable, al enervar la voluntad empresaria de encarar realizaciones prácticas para su expansión industrial.

Las modificaciones en los gravámenes debe realizarse mediante un procedimiento claro y preciso, y en la medida de lo posible con la previa consulta de todos los sectores afectados por la medida. Es aconsejable por ello el encauzamiento de los puntos de vista de los sectores empresarios a través de sus organismos gremiales, a efectos de evitar que las modificaciones atenten contra la estabilidad de empresas dedicadas a la fabricación de productos transitoriamente protegidos con recargos adecuados a la competencia de los productos similares provenientes de países altamente industrializados, o de empresas que empleen en su elaboración materias primas o productos semielaborados de importación, que fundaron su cálculo de costos en un determinado nivel de gravámenes de importación para tales materias primas o semielaboradas.

La fijación de los derechos de importación en el nuevo Arancel debe ser inspirada por diversos criterios de distinto orden: monetario, que persigue una relativa estabilidad en el tipo de cambio y en el nivel de precios; fiscal, que atiende a la necesidad de cubrir parte del déficit presupuestario con recursos no inflaccionarios; de protección, que intenta mejorar las condiciones de competencia de la industria nacional frente a los productos de importación; de regulación de precios, que persigue gravitar en el nivel de los precios internos, particularmente en las importaciones esenciales; de redistribución de ingresos, que se propone estabilizar el standard de vida interno y la estructura industrial, además de estimular el ahorro y la inversión gravando determinados consumos y favoreciendo determinadas actividades con preferencia transitoria a otras, a fin de obtener el desarrollo orgánico de la economía del país; y de política comercial, que tiende a orientar las corrientes comerciales gravitando sobre ciertas mercaderías en consideración a su origen.

La CEPAL menciona como una de las causas teóricas de la industrialización latinoamericana, la necesidad de introducir mejoras técnicas en las actividades primarias y de dar ocupación en otras actividades al potencial humano así liberado ya los aumentos anuales de población, ya que si se empleara en la producción de alimentos y materias primas, éstos no se podrían exportar sino a precios progresivamente deteriorados. Ello no debe interpretarse en el sentido de que propicie el fomento exclusivo de las actividades industriales y deje de considerar por completo el incremento de la pro-

ducción primaria. El criterio de la CEPAL en esta materia es que debe lograrse que cualquier inversión de como resultado la productividad social máxima. La orientación que según este Organismo debe imprimirse al desarrollo latinoamericano y las dificultades y desequilibrios estructurales que en tal empeño se presentan, la han movido a propiciar una serie de medidas prácticas para darle solución: La protección de las industrias nacientes, la sustitución de importaciones por producción interna y el cambio de la composición de las importaciones. El desarrollo económico contemporáneo no es un proceso espontáneo, sino que requiere una conducción inteligente por el Estado periférico y la adopción de medidas de carácter internacional. Los recaudos generales han quedado rápidamente esbozados y se refieren tanto a una industrialización dirigida, como a un comercio exterior regulado por las necesidades de desarrollo.

No debe perderse de vista en toda modificación del régimen de importaciones la necesidad de proporcionar a la industria nacional la debida defensa, no bajo la forma de una política proteccionista cerrada, sino de una política adecuada a la realidad económica del país. Estos principios de defensa, si bien de orden general, son de aplicación particularmente a las industrias básicas. Asimismo a la industria de bienes de consumo que constituye una importante fuente de trabajo y ahorro de divisas. Es necesario considerar que los niveles actuales de recargos son solamente nominativos, teniendo en cuenta que la mayor parte de las materias primas que emplea la industria nacional está gravada a su vez con recargos de hasta un 100%. Estos recargos gravitan sobre los costos de los artículos que fabrica, disminuyendo la posibilidad de estimular la producción nacional hacia la obtención de una mayor eficiencia, a menos que la desgravación de los productos terminados que elabora, vaya acompañada de una simultánea reducción de sus materias primas. Por tales motivos deben ponderarse muy prolijamente los argumetos tendientes a enfrentar una industria como la nuestra, que está dando muestras de gran empuje a pesar de todos los obstáculos que debe vencer, con productos procedentes de países sumamente tecnificados. En particular cuando las modificaciones se refieren a productos gravados con el máximo recargo, que es el grueso de los artículos, debe tenerse en cuenta que comprenden aquéllos que se fabrican en grandes series en países altamente industrializados, en los que cuentan con mercados de gran magnitud, tanto en su propia nación como en el extranjero, con lo que pueden competir ventajosamente con los de producción nacional.

Los derechos de aduana que se impongan con una finalidad de amparo a la industria nacional, no deben ir más allá de una justa protección a la in-

dustria nacional. No interesa al efecto que en el país se produzca parte o el todo de lo que exige el mercado. Tanto debe estar protejida una industria que produzca parte, como aquélla que satisfaga plenamente la demanda interna. Es indudable además que para que la industria nacional sea todo lo eficiente que elladebe ser, tiene que encontrarse frente a una posibilidad de competencia. Esa competencia estimulante desaparecería si por el sólo hecho de abastecerse el mercado nacional, se colocan derechos de aduana muy por encima de los necesarios (cuando hablamos de competencia extranjera nos referimos a la actividad normal y leal y no a aquella que reconoce como origen excesos circunstanciales en los mercados domésticos o maniobras de "dumping").

Es evidente que toda industria necesita protección y esa protección es un sacrificio para las actividades no protejidas. La industrialización es un imperativo de los países productores de materias primas, como hemos visto; pero debe discutirse la forma de promover esa industrialización. La protección industrial integral y abarcando simultáneamente todas las actividades, es un impedimento para la evolución industrial. Para lograr una industrialización rápida, por lo tanto, hay que proteger las industrias por etapas, y comenzar recién con una etapa cuando la anterior ha sido prácticamente concluída. Eso en la práctica indica que no debe existir una protección absoluta, sino un nivel de protección, por medio de tarifas aduaneras que permitan una prioridad natural a las industrias más económicas. Este nivel deberá ir reajustándose de acuerdo a las disponibilidades de capitales y de mano de obra.

Del análisis de la estructura de costos de nuestra industria, surge que no es conveniente disponer reducciones bruscas de recargos que la afecten, sin crear previamente las condiciones necesarias para evitar que tales modificaciones graviten negativamente sobre la misma. Es necesario además que tales medidas sean anunciadas con suficiente anticipación y aplicadas gradualmente, permitiendo la adaptación de las actividades comerciales e industriales a las nuevas estructuras de costos y precios. Entre tales condiciones cabe destacar la disminución, y en su caso exención, de los recargos que gravan la importación de maquinarias y repuestos no producidos en el país, reducción de cargas fiscales y sociales, reducción de los costos de energía, combustibles y transportes, concesión de créditos bancarios, defensa de las actividades industriales contra el "dumping", etc.

En el mes de julio de 1963 el Poder Ejecutivo dictó un cuerpo de normas (régimen de promoción industrial; obligación de la Administración Pública, empresas del Estado y concesionarias de servicios públicos de adquirir exclusivamente materiales de origen nacional; régimen de importación temporaria de máquinas, equipos y materias primas y semielaboradas; normas contra la impor-

tación de mercaderías subsidiadas o en condiciones de "dumping"), tendientes a la reactivación de la industria nacional. Resulta conveniente, por tanto, conceder a la industria nacional el tiempo necesario para incorporar nuevas máquinas y equipos, y estar en tal forma en condiciones técnicas de afrontar la competencia de los artículos extranjeros, desde que aún contando con la financiación necesaria, es indispensable un plazo no menor de dos años para el montaje y efectiva puesta en marcha de la maquinaria.

Surge de lo expuesto la conveniencia de que la reducción de los elevados recargos que actualmente gravan las importaciones, necesario para nuestra adhesión definitiva al GATT, se realice en forma gradual, evitando bruscas alteraciones en los actuales niveles de protección que pudieran frenar el desarrollo incipiente de la industria nacional. Este plan, que cubriría el período de transición entre el régimen de recargos vigentes y la aplicación de la nueva Tarifa de Avalúos y Arancel de Importación, debería contener los nuevos niveles, el tiempo y demás condiciones con que se efectuaría tal desgravación, preferiblemente en forma metódica, automática y en varias etapas, en forma de permitir la adaptación de nuestra industria a las nuevas condiciones de la competencia exterior.

El régimen de retenciones sobre las exportaciones fué impuesto con carácter transitorio, como un medio de amortiguar el impacto que provocó en los precios el paso del sistema de control de cambios al de cambios libres, y se mantuvo más de lo previsto porque resultó ser una excelente fuente de recursos para el Fisco, a la vez que un freno artificial contra el aumento de los precios internos. Si bien el incremento de las exportaciones no depende exclusivamente de la eliminación de las retenciones, tal eliminación constituye un factor adicional para su fomento, por lo que desde todo punto de vista resulta aconsejable su derogación, cuando los fundamentos de orden fiscal que se invocan para mantenerlos lo permitan.

La acción cumplida a través del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio puede considerarse razonablemente satisfactoria en cuanto a la liberación del comercio en general mediante una progresiva y persistente reducción de tarifas y gravámenes, pero es evidente que no sucede lo mismo en lo que se refiere a productos agrícolas y alimenticios en particular, respecto a los que ha fracasado completamente. Interesa a nuestro país seguir atentamente las discusiones relativas a la negociación de derechos aduaneros ante la Comunidad Económica Europea y a la revisión de las medidas proteccionistas que practican esos mismos países. Pero en este aspecto es poco lo que puede esperarse del GATT, teniendo en cuenta que este Organismo, en lugar de buscar soluciones prácticas, se limita a admitir los actuales planteos co-

mo fatales.

Cabe ser escépticos en cuanto a los resultados prácticos del GATT en favor de los países exportadores de productos básicos. La protección agraria impuesta por los países europeos y los EE.UU., tiene raíces sociales, políticas y económicas, vinculándose también a razones de carácter estratégico, referentes a la defensa de esos países. Por lo tanto si no advierte un cambio en las políticas restrictivas de los países que afectan nuestras importaciones, nuestro país deberá replantear su política económica en torno a objetivos estrictamente nacionales, sin sujeción a entes u organizaciones que le exigen sacrificios sin ofrecerle la correspondiente reciprocidad, reencauzando su comercio exterior hacia todos los países del mundo, cualquiera sea el área política a la que pertenezcan, para lograr un efectivo aumento de su capacidad de pagos exteriores e importación.

Ante el empeño de los países tradicionalmente compradores de carnes y trigo argentino de autoabastecerse, desarrollando al efecto políticas proteccionistas que hacen peligrar la futura colocación de nuestros excedentes exportables en los mercados tradicionales, nuestro país cuenta con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio con grandes posibilidades para superar tal situación. Las iniciativas de complementación industrial revisten tanto o mayor interés que las propias desgravaciones en las fronteras interiores de la zona. La sóla supresión de las barreras internas, aunque se produjeran en su totalidad, no resolverían los problemas de desarrollo de la zona. En materia de complementación industrial, no obstante, se ha avanzado muy lentamente, a pesar de que esta modalidad constituye acaso en mayor medida que la negociación de desgravaciones, el requisito para el establecimiento del Mercado Común Latinoamericano. Si todos los progresos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio se limitaran al campo de las desgravaciones, podría decirse que la Asociación no cumple con su objetivo realmente histórico, el que sólo puede ser alcanzado en la medida en que la complementación haga del mercado regional una verdadera comunidad de iniciativas, capitales y trabajo.

La aplicación de los derechos aduaneros ad-valorem, exige contar con un sistema equitativo para la valuación de las mercaderías importadas, basándose en una definición de valor aduanero que responda a principios teóricos internacionalmente reconocidos, y que dé al mismo tiempo normas prácticas para resolver los distintos problemas que se presenten en esa valuación. Es necesario particularmente entre países que participan en acuerdos destinados al establecimiento de uniones aduaneras, zonas de libre comercio o asociaciones económicas de cualquier tipo, adoptar de manera uniforme tal definición de

de valor aduanero, a fin de evitar que las diferencias en los sistemas de valuación afecten la incidencia efectiva de los gravámenes ad-valorem.

Los elementos que deben ser tenidos en cuenta en la definición de valor aduanero están debidamente contemplados en la definición del valor en aduana del Consejo de Cooperación Aduanera conocida comunmente como "definición de Bruselas", en cuyo artículo I se determina que "para la aplicación de los derechos de aduana ad-valorem, el valor de las mercaderías a importar es su "precio normal", es decir, el precio que se fijaría para dichas mercaderías, en el momento de ser exigibles los derechos de aduana, en una venta efectuada en condiciones de libre competencia, entre un vendedor y un comprador independientes entre sí". En otros artículos se señala el lugar de entrega de la mercadería a los efectos de considerar el "precio normal" de la misma (puerto o lugar de introducción de la mercadería al país de importación, lo cual significa la adopción del valor CIF), los supuestos que deben satisfacer para que existan condiciones de libre competencia, y la forma en que se debe considerar el precio de las mercaderías a valuar cuando éstas hayan sido fabricadas con procedimientos patentados o se importan bajo marcas de fábrica. Esta definición reúne todos los requisitos de orden teórico y práctico que hacen aconsejable su adopción, sin perjuicio de la amplitud de interpretación del elemento tiempo o momento, en el sentido de que éste puede referirse al de la exportación de la mercadería.

La Comisión Interministerial para la Reforma de los Aranceles Aduaneros resolvió adoptar en nuestro país el sistema "ad-valorem" como base pare el cálculo de los gravámenes, teniendo en cuenta el proceso inflaccionario que sufre el país y la permanente evolución y proceso tecnológico. Tal adopción reviste un carácter genérico debido a que, si bien como excepción en casos debidamente justificados, se contempla la posibilidad de la aplicación del tipo específico. En cuanto a las reglas generales para la interpretación de la nomenclatura, la Comisión cree indispensable incluir entre las disposiciones que necesariamente deberán preceder al Arancel en sí, las cinco reglas adoptadas por el C.C.A. Cree incluso que debería incluir algunas otras normas que cumplieran funciones complementarias dentro de la misma orientación hermenéutica. También incluirá una tabla de abreviaturas y equivalencias. La Secretaría de Industria ha comenzado a prepararlas a pedido de la Comisión Interministerial y sobre la base técnica de las normas del I.R.A.M.

La experiencia de diversos países en el uso de la Nomenclatura de Bruselas ha sido satisfactoria, por cuanto se ha adaptado perfectamente a la política proteccionista requerida por el proceso dinámico de industrialización de los mismos. No han surgido dificultades ni problemas en la aplica-

ción de dicha Nomenclatura, existiendo la intención de introducir en ellas las modificaciones necesarias para ajustarla en un todo en la Nomenclatura de Bruselas. Nuestro país decidió luego de estudiar las distintas alternativas, adoptar la Nomenclatura de Bruselas para los nuevos aranceles aduaneros en proceso de elaboración, por considerar que dicha Nomenclatura cumple las finalidades perseguidas y en particular las derivadas del proceso de industrialización. Entre las razones consideradas para decidir la adopción de la Nomenclatura de Bruselas, figuró de manera predominante la existencia de reglas y notas explicativas para sus secciones y capítulos y de notas explicativas para sus posiciones, las que aseguran la precisión necesaria en su aplicación.

Desde el punto de vista de la ALALC, descartada la conveniencia o la necesidad de elaborar una nomenclatura arancelaria uniforme básica y ad-hoc para América Latina, surge la conveniencia de la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas. A fin de asegurar la uniformidad buscada y sin perjuicio de que cada país quede en libertad de crear dentro de cada posición de esa Nomenclatura las sub-posiciones que estime conveniente, sería acertado que esa adopción se hiciese sin omitir ninguna de las posiciones de tal Nomenclatura, ni añadir otras nuevas o modificar la numeración de las mismas y sin modificar las reglas generales para su interpretación, de manera que signifique una modificación del contenido de estas o de las posiciones arancelarias.

Obvio es destacar lo beneficioso del empleo de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas como punto común de referencia para las negociaciones previstas en el Tratado de Montevideo a cuyo efecto sería muy conveniente llegar a un desdoblamiento uniforme de la misma, con el fin de facilitar las negociaciones previstas en dicho Tratado.

En nuestro país la Comisión Interministerial para la Reforma de los Aranceles Aduaneros resolvió la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas incluída la revisión y reforma introducida por el protocolo adicional al convenio firmado en el año 1955. Tal resolución se fundó en que la Nomenclatura de Bruselas fué adoptada por la mayor parte de los países de Europa Occidental, por países sudamericanos como Brasil y Chile y por organismos Internacionales como la Comunidad Económica del Carbón y del Acero y la Union Internacional de Ferrocarriles; idéntico propósito existe en Uruguay y Paraguay. Por parte se tomó en cuenta la opinión de los técnicos de la CEPAL.

Puede considerarse, por lo tanto, que la decisión de nuestro país en cuanto a la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas es acertada. La experiencia de otros países indica que puede adaptarse eficazmente a la

política de industrialización y a las necesidades de protección de la producción nacional. Como hemos visto esta Nomenclatura de las líneas generales y posiciones básicas, quedando el país en libertad de subdividir esas posiciones en el grado que estime más conveniente a sus intereses.

Cabe insistir finalmente en la importancia de los niveles de derechos que el Poder Ejecutivo propicie ente el Congreso en la nueva Tarifa de Avalúos y Arancel de Importación, particularmente teniendo en cuenta que los derechos contenidos en el mismo deberán negociarse con cada una de las naciones miembros del GATT, haciéndose extensivas las rebajas a todos los demás miembros por imperio de la cláusula de la Nación más favorecida.

Surge de lo expuesto a lo largo de este trabajo la magnitud del problema que implica la elaboración de una Tarifa y Arancel que se adapte a las condiciones del GATT y contemple simúltaneamente los intereses de la producción nacional. El reemplazo del régimen de recargos a la importación y retenciones sobre la exportación, en orden a una mayor ortodoxia, por la futura Tarifa y Arancel, implica una significativa reducción de la protección de la que actualmente goza da industria nacional, reducción que debería efectuarse dentro de las condiciones enunciadas en este trabajo a efectos de no frenar su incipiente desarrollo.

Interpretamos que la observancia de los criterios expuestos es ente trabajo, permitirían que la futura Tarifa de Avalúos y Arancel de importación cumpla eficazmente con su función de instrumento fundamental en la regulación de la política económica de nuestro país, al confeccionarse con vistas a la ejecución de una política industrial de protección selectiva, constituyendo al mismo tiempo un elemento eficiente para la negociación de los convenios comerciales.