



NACIONES UNIDAS
CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CN.12/C.1/WG.1/8/Add.3
10 de septiembre de 1958
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COMERCIO
Grupo de Trabajo de Bancos Centrales
Segunda Reunión
Rio de Janeiro, 24 de noviembre - 4 de diciembre de 1958

PAGOS INTERLATINOAMERICANOS

Anexo III
LIBERALIZACION

INDICE

	<u>Páginas</u>
LIBERALIZACION	3
1. Apreciaciones generales.....	3
2. Programa selectivo.....	6
3. Fases de la liberalización.....	7
4. Estabilización y consultas.....	8
5. Comentarios sobre el sistema de consultas.....	10
6. Creación de estímulos directos: El depósito previo.....	12
a) Argentina.....	13
b) Brasil.....	13
c) Chile.....	13
d) Paraguay.....	14
e) Uruguay.....	15
7. El caso del Brasil.....	15
8. Posibles orientaciones del régimen de liberalización.....	18
9. Crédito a las exportaciones.....	20

LIBERALIZACION^{1/}

1. Apreciaciones generales

Cabe señalar ante todo que, como esta materia es propia de la política comercial, se la trata aquí a título de información para la Segunda Reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales y dada su estrecha interdependencia con las posibles soluciones en el problema de los pagos. Para llegar a la compensación multilateral de saldos entre cuentas bilaterales y, conforme a las experiencias que se recojan, llegar más adelante a una unión de pagos, parecería indispensable - a juicio de un grupo de expertos en política comercial reunido por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina en Santiago de Chile a fines de agosto de 1958 -, desde un principio y en forma simultánea, organizar el funcionamiento de la compensación en los aspectos específicos relacionados con los pagos y poner en marcha el mecanismo destinado a asegurar la aplicación de un sistema progresivo de liberalización del intercambio para promoverlo y diversificarlo. Es obvio que para la compensación de saldos no se requiere forzosamente que la liberalización comprenda un volumen sustancial de los respectivos tráficos. Pero es también evidente que aumentarán los frutos de la compensación a medida que ella abarque un mayor número de productos. Si, llegado el momento, se desea ir desde la compensación de saldos a la unión de pagos, habrá que tener en cuenta que de la unión de pagos no pueden esperarse resultados satisfactorios sin un régimen de movimiento libre e indiscriminatorio de mercaderías entre sus miembros en lo relativo a la mayor parte del intercambio.^{2/} Cualquier organización de esa clase limitaría o comprometería el efecto beneficioso perseguido si dentro de su ámbito el movimiento comercial estuviere limitado por el sistema de permisos, cuotas u otras medidas restrictivas.

^{1/} Con el término "liberalización" se ha dado en enunciar - como en la terminología habitualmente empleada por la Organización Europea de Cooperación Económica - la eliminación de barreras comerciales distintas de las constituidas por la tarifa de aduanas y, en conexión con ello, el derecho a obtener automáticamente las divisas necesarias para el pago de las respectivas importaciones.

^{2/} La parte no liberalizada puede ser objeto de acuerdos bilaterales de convenio.

En conexión con este planteamiento no está de más puntualizar que la liberalización ha sido y es factor básico en la marcha de la Unión Europea de Pagos (UEP). Ya se sabe que los países constitutivos de la UEP son miembros de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), la cual desarrolla desde 1948 un plan de acuerdos concretos para la abolición de barreras comerciales de tipo cuantitativo y administrativo. Es interesante recordar también que la OECE prefirió concentrar su acción en la remoción de esta clase de barreras porque seguramente estimó más graves los problemas creados a la economía y al comercio de cada país por las restricciones cuantitativas que los derivados del régimen aduanero. A diferencia del efecto del arancel, que aunque sea alto no impide por completo la importación de las mercaderías gravadas, el margen excesivo de protección emanado de las barreras cuantitativas, en especial cuando se identifican con la prohibición de importar, atenta contra el mejoramiento de la productividad e influye artificialmente sobre la competencia.

Con estas orientaciones y otras, entre ellas la de dar firmeza al régimen multilateral de pagos, la OECE ensayó dos caminos para abolir las restricciones: suprimirlas respecto a productos determinados de antemano - el primer ensayo fue en este plano - o haciendo aceptar a los participantes - tal como se hace ahora - la obligación de liberalizar el comercio sobre bases mutuamente indiscriminatorias en un porcentaje dado del comercio recíproco. Para aplicar este último procedimiento existe una nomenclatura de mercaderías dividida en tres sectores: productos alimenticios, materias primas y manufacturas. La liberalización alcanza a determinado porcentaje del total - hoy 90 por ciento del año base (1948) - y a cierto porcentaje mínimo o consolidado de cada sector. Aparte de las cláusulas de escape, el régimen permite a sus miembros acentuar la política restrictiva en determinados productos libremente elegidos, siempre que la liberalización observada por cada país alcance en su conjunto al nivel requerido y que en cada sector de la nomenclatura no baje del nivel consolidado. Los distintos acuerdos concluidos al efecto han sido refundidos en un instrumento denominado "Código de Liberalización".

Para terminar esta referencia a la liberalización intereuropea debe añadirse que ella crea en las relaciones contractuales un precedente que

/tal vez

tal vez será útil para América Latina. Los países miembros del GATT y que a la vez pertenecen a la OECE, a base de reciprocidad levantaron las medidas restrictivas cuyo objeto, por lo común, era la defensa del balance de pagos. Pero no levantaron esas medidas para su comercio exterior en general, sino sólo para el realizado con los demás miembros del sistema. De hecho, la liberalización dio lugar así a un área preferencial del tráfico inter-europeo.^{3/} La limitación en el alcance geográfico de la liberalización - estimada por la OECE como una etapa hacia la liberalización paulatina del comercio mundial - parece haber sido aceptada en forma tácita por el GATT.

En esta breve enunciación de ciertos aspectos generales que ofrecen las medidas de liberalización ajenas al campo arancelario queda por señalar un punto importante para América Latina. Se sabe^{4/} que las circunstancias que rodean la aplicación de los aranceles aduaneros en los países que tienen mayor participación en el comercio interlatinoamericano, por lo general impiden emplearlos con cierta amplitud en favor del crecimiento de ese comercio. La causa de ello proviene de las situaciones contractuales existentes con países de otras regiones, fundadas en la cláusula incondicional de más favor, que limitan o anulan a veces el margen necesario para fundar en el arancel medidas de estímulo al tráfico intrarregional. Las ventajas interlatinoamericanas de tipo aduanero que pudieran establecerse ahora, en buen número de casos se extenderían en forma automática a casi todo el resto del mundo, lo cual las tornaría ineficaces a menos que los países latinoamericanos creasen la preferencia arancelaria intrarregional. Pero al presente, el alejamiento de las barreras no arancelarias como factor de liberalización del comercio interlatinoamericano, fuera del aporte que por su propio peso daría a la normalidad y crecimiento de dicho comercio - según opinión del grupo de expertos en política comercial antes mencionado - parece ser elemento relativamente sustancial para ese fin. En todo caso, de momento

^{3/} El Código de Liberalización de la OECE no impide a sus adherentes extender la liberalización acordada en su seno a países no europeos. Por lo demás, son importantes los pasos dados por los países de la OECE en la liberalización efectiva de su comercio con el área del dólar. (Véase OECE, Libération des échanges de l'Europe avec la zone dollar, marzo de 1956.

^{4/} Véase Estudio del comercio interlatinoamericano (E/CN.12/369/Rev.1), cap.IV.

es el único más o menos disponible para los países que más participan en el comercio en cuenta.

2. Programa selectivo

La observación del comercio bilateral dentro de la América Latina demuestra que para los países titulares de cuentas el principio de la liberalización ha de ser aplicado sobre bases selectivas. La liberalización parece convenir en más amplia medida al comercio de numerosos semiproductos y manufacturas en cuya producción no existen ahora rivalidades industriales entre uno y otro país y podría influir favorablemente el ensanchamiento de mercados obtenido a base de reciprocidad. En renglones que parecen encerrar gran importancia potencial para el intercambio - por ejemplo, los de ciertas unidades de equipo y material ferroviario, tractores, camiones, jeeps, papel, aparatos electrodomésticos y otros - la necesidad de la liberalización interlatinoamericana comienza a ser representada a los respectivos gobiernos por las propias empresas productoras.

Es más bien fuera del terreno señalado donde tiene arraigo la idea de la selectividad. Vale la pena recordar sus fundamentos. América del Sur se caracterizó en el pasado por una marcada especialización en la producción y el comercio de alimentos tales como el trigo, las carnes, las grasas y aceites, las frutas frescas tropicales, las frutas frescas y secas de zona templada, las leguminosas secas, las papas para semilla, la cebada malteada y algunos más. La falta de concreción de los diversos intentos hechos en el transcurso de los años en favor de la integración económica entre países vecinos es una de las causas que estimularon el desarrollo de la autosuficiencia nacional en los productos citados. Mientras algunos de estos productos han desaparecido del intercambio o poco menos, otros mantienen en él volúmenes de importancia. Sin embargo, la continuidad de ese comercio depende de la concertación periódica de acuerdos bilaterales - virtualmente pareos - fundados en el interés específico de una de las partes contratantes, y a menudo de ambas, por asegurar la salida de excedentes en artículos, a veces llamados neurálgicos, cuya colocación en un tercer mercado parece difícil o imposible. Estas transacciones, aparte de influir en las condiciones económicas generales del país exportador, determinan el tono de /la actividad

la actividad económica en las zonas productoras del respectivo artículo neurálgico cuando éste es para ella el recurso principal.

Los acuerdos mencionados han contribuido en algunos casos a moderar la política de autosuficiencia y en ocasiones hasta han evitado que como resultado de esa política se creen nuevos excedentes exportables en renglones tradicionales de los que el área está suficientemente abastecida por otros países latinoamericanos.

Aunque se reconoce que no habría mayores obstáculos para buscar la concordancia de intereses mediante acuerdos de liberalización basados en la reciprocidad que consideraran en conjunto y bajo ciertas condiciones los alimentos, las materias primas y las manufacturas, algunos países que, por las circunstancias más arriba citadas, no desean debilitar su capacidad negociadora bilateral respecto de determinados productos, puntualizan que la liberalización, especialmente en cuanto concierne a los alimentos, necesariamente debe enfocarse a base de una selección de productos que tuviera en cuenta las condiciones reales de los mercados productores y consumidores de la región.^{5/}

3. Fases de la liberalización

Si se emprendiera en el área un movimiento de liberalización del comercio entre los países titulares de las cuentas - abierto bajo reciprocidad a la adhesión de otros países de la propia área que deseen participar en él -, surgiría la necesidad de desarrollar dicho movimiento, entre otras, en dos fases diferentes, ambas íntimamente relacionadas, a saber: a) cierto grado de estabilización en el régimen administrativo, cuantitativo, cambiario y financiero de ciertas importaciones y exportaciones, como paso para una posible liberalización posterior, y b) creación de estímulos destinados a intensificar y diversificar el comercio de productos específicos.

^{5/} La idea de efectuar liberalizaciones sobre las cantidades que excedieran del intercambio tradicional o en correspondencia con el aumento del consumo podría resultar de muy difícil o imposible aplicación cuando, por carecer del resorte aduanero, es necesario recurrir a complicados procedimientos administrativos.

4. Estabilización y consultas

Obtener algún grado de simplificación y estabilización en el régimen administrativo, cuantitativo, cambiario y financiero del comercio exterior reportaría para el tráfico interlatinoamericano incentivos indirectos nada desdeñables. No se trata de una tarea sencilla. En general la intensificación de las dificultades existentes en los balances de pagos de la mayoría de los países del área a menudo torna de hecho imposible mantener la regularidad en la aplicación de ciertas pautas generales atingentes al control del comercio exterior. Es también de advertir que en el radio del tráfico interlatinoamericano la inestabilidad de métodos y procedimientos parecen guardar alguna relación con los artículos neurálgicos, pues las alternativas de las negociaciones periódicas destinadas a asegurar su colocación en el área y a veces la concurrencia de abastecedores extranjeros contribuirían a aumentar la frecuencia con que se recurren los resortes no arancelarios de regulación del comercio exterior - en forma de modificaciones, reglas adicionales o simples instrucciones internas - para limitar o impedir ciertas importaciones.

El comercio latinoamericano está sufriendo los efectos de la creciente inestabilidad en las reglas y procedimientos que lo afectan. A menudo su modificación brusca en uno u otro país crea obstáculos a la fluencia del tráfico e interrumpe por entero durante semanas y hasta meses el movimiento de ciertos productos. Cuando medidas repentinas alteran el cumplimiento de acuerdos concluidos bajo el imperio de un determinado sistema de regulación del comercio exterior, las represalias de los países afectados, a veces como medio de apremiar nuevas negociaciones, crean elementos de perturbación a la marcha regular de las transacciones. Los perjuicios que tal estado de cosas supone para la economía de los respectivos países hace pensar en la necesidad de poner en juego algún resorte que lo evite o por lo menos lo atenúe.

El plan concebido por la resolución 1 (I) para acercarse paso a paso al establecimiento del sistema multilateral de pagos, virtualmente tiende a crear un régimen característico del comercio interlatinoamericano, adecuado a sus peculiaridades. Entre los factores que influirán en la realización del plan figura el grado de permanencia o continuidad de los /procedimientos aplicados

procedimientos aplicados en cada país a dicho comercio. La posibilidad de avanzar hacia los objetivos de esa resolución no se concilia con el mantenimiento de la actual atmósfera de inseguridad.^{6/} Si ésta no es atenuada, los progresos que se logren en el terreno de la compensabilidad de saldos quedarán expuestos a derrumbarse por la sola influencia de actos aislados. En suma, si se quiere procurar cierta estabilidad en los procedimientos no arancelarios atingentes al comercio interlatinoamericano,

6/ Es de recordar que la resolución 4 (I) del Comité de Comercio, contiene las siguientes recomendaciones relacionadas con la estabilidad y crecimiento del comercio interlatinoamericano:

"a) que en lo que respecta al intercambio interlatinoamericano de productos tradicionales o básicos (productos naturales, materias primas y alimentos) procuren seguir una política de liberalización gradual, ya sea en forma unilateral o a través de convenios bilaterales o multilaterales, con el fin de estimular y facilitar dicho intercambio, y asegurarle mayor estabilidad y equilibrio;

"b) que la comercialización de esos productos se haga entre los países latinoamericanos a precios internacionales y en condiciones similares a las de su comercio con otros países del mundo; y que en igualdad de precios y otras condiciones, se procure en lo posible la adquisición de esos rubros dentro de América Latina y en cuanto lo permita el régimen de comercio exterior de los países del área;

"c) que de acuerdo con las condiciones imperantes en el comercio mundial los países deficitarios de tales productos los adquieran, en lo posible, en las fuentes habituales de abastecimiento dentro de América Latina, en la medida en que los países productores estén en situación de atender los requerimientos de sus clientes normales y, en el caso de los países que mantengan acuerdos de pago, cuando lo permitan las disponibilidades de pagos creadas en los países consumidores;

"d) que la medida de lo posible se faciliten los trámites administrativos y se eliminen ciertos monopolios estatales de importación o exportación en el grado en que afecten adversamente el intercambio de productos tradicionales, salvo que las necesidades de abastecimiento de los países y su comercio interno así lo justifiquen;

"e) que en el caso de que se establezcan acuerdos para el intercambio de productos determinados se procure que los mismos se efectúen por períodos suficientemente amplios como para asegurar una producción ordenada de parte del país vendedor y un abastecimiento regular del país comprador;

"f) que los países limítrofes convengan entre sí las medidas necesarias tendientes a evitar el tráfico ilegal de productos entre ellos, y a orientar dicho tráfico por los cauces regulares."

/asegurando el

asegurando el éxito del régimen de transición, acaso conviniera celebrar consultas entre los países posiblemente afectados antes de introducir modificaciones en el tratamiento administrativo y cambiario de los productos liberalizados.

5. Comentarios sobre el sistema de consultas

Cuando la regulación y promoción del comercio entre dos o más países depende primordialmente de acuerdos aduaneros -- el instrumento más adecuado para ello --, una de las partes contratantes no puede alterar por sí sola los derechos bilateralmente pactados. Cualquier modificación de tales derechos requiere nuevas negociaciones. Por causas expuestas en otro lugar,^{7/} en la actualidad la tarifa de aduanas desempeña escaso papel como factor en el encauzamiento del comercio entre los países latinoamericanos titulares de cuenta. Dicho papel lo absorben ahora en gran medida los procedimientos administrativos, cuantitativos, financieros y cambiarios. Por lo tanto, no carece de fundamento pensar que en la aplicación de estos procedimientos no debería excluirse el principio de convivencia equitativa que se sigue en los acuerdos arancelarios.^{8/}

Hay algo más. Por definición el establecimiento de consultas se identificaría en cierta medida al aviso previo del propósito de modificar el tratamiento en vigor para artículos liberalizados. Las consultas podrían o no llevar aparejadas para el consultante, según se estableciera, la obligación de abstenerse de aplicar determinada modificación o medida si los países consultados presentaren objeciones. El sistema tendría la virtud de asegurar cierto grado de colaboración internacional en el estudio

7/ Véase el ya citado Estudio del comercio interlatinoamericano, cap. I, número 4, apartado c).

8/ Son útiles las experiencias de los países latinoamericanos miembros del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en cuanto a las consultas. Como se sabe, dentro del GATT, cuando un país, por causas relacionadas con su balance de pagos o su desarrollo económico, se propone aplicar restricciones a la importación de productos cuyos derechos pactó, son obligatorias las consultas. De lo que tales consultas han sido en la realidad se deduce que, mediante reglas adecuadas, son compatibles con la salvaguardia de los intereses nacionales del respectivo país.

y solución del respectivo problema. Sería posible así evitar o reducir el daño que para los intereses conjuntos de un grupo de países pueden derivarse de las medidas adoptadas aisladamente por uno de ellos.

La necesidad de las consultas como forma de colaboración se presenta también en cuanto a ciertas decisiones administrativas. Por ejemplo, medidas de saneamiento adoptadas por un país para impedir que mediante la sobre facturación de importaciones algunas firmas particulares continuaran obteniendo ilícitamente beneficios por diferencias cambiarias, fueron motivo de represalias en otros países porque las autoridades de éstos no conocían la razón de esas medidas. El método de las consultas habría evitado los inconvenientes que pueden traer consigo los procedimientos unilaterales.

También se echa de menos la falta de medios de contacto entre las autoridades del ramo de los diversos países para coordinar los criterios de clasificación - dentro de las diferentes tasas cambiarias - de las mercaderías objeto de tráfico. No es raro que mientras el país exportador otorga a un determinado producto la tasa de mayor estímulo, el país importador hace lo contrario. Aunque la existencia de intereses comerciales divergentes respecto a determinados artículos puede algunas veces tornar difícil la coordinación, las consultas esclarecerían los términos de cada caso promovido evitando los desajustes y suspicacias que derivan del procedimiento unilateral.

Al lado de las consideraciones favorables al método de las consultas, hay otras adversas. Entre éstas - y siempre desde un punto de vista general - está sobre todo la necesidad que cada país tiene de resguardar su autonomía en la adopción de decisiones relativas al comercio exterior. Aparte de las demoras que la puesta en marcha de tales decisiones tal vez experimentaría si se hubieran de celebrar consultas previas con terceros países, en ciertos casos la divulgación anticipada de las medidas en estudio podría acarrear graves inconvenientes (especulaciones financieras, ocultación de existencias, mayor demanda de divisas que la habitual en un determinado renglón, etc.). Sin embargo, sin desconocer el fundamento de tales consideraciones, no debe olvidarse que en el caso del comercio interlatinoamericano las consultas, que contribuirían a atenuar la actual inestabilidad del régimen administrativo /y cambiario,

y cambiario, se referirían principalmente a artículos incluidos en los acuerdos selectivos de liberalización, artículos que antes de cierto plazo difícilmente llegarán a constituir una porción sustancial del intercambio. Entre tanto, de la práctica de las consultas se derivarían las experiencias necesarias para su modelación posterior.

6. Creación de estímulos directos: El depósito previo

Son varios los medios propios del sistema de regulación del comercio exterior por medios no arancelarios que fomentarían las liberalizaciones, en forma de estímulos directos, dentro del comercio interlatinoamericano. Esos medios, por lo general pocos en cada país, varían según la estructura del respectivo régimen de comercio exterior. Son principalmente el permiso previo, las cuotas o contingentes, el certificado de necesidad y las prohibiciones para importar. No hace mucho que se ha agregado otro de mucha importancia: el depósito previo. Si determinados movimientos de mercaderías se eximieran de la obligación de someterse a estos requisitos o a las prohibiciones, ello se traduciría en estímulos de diverso grado para las transacciones con otros países del área.^{9/} En ciertos casos el estímulo sería una reducción en el precio CIF del respectivo producto para el importador.

La liberalización, de ser establecida, necesitaría posiblemente recurrir a todos los elementos citados, cuantificando su significado en cada país, con el fin de procurar las necesarias reciprocidades dentro de un programa de avance gradual. Sin embargo, por ahora, los depósitos previos parecen constituir el factor de cuyo empleo provendría un estímulo de cierta importancia.

Como se sabe, el depósito previo suele relacionarse con la política antiinflacionaria y también con la tendencia a sustituir en el manejo del comercio exterior y del balance de pagos los medios directos de control por otros indirectos. Consiste en la obligación, a cargo del importador, de depositar en moneda nacional una suma equivalente a determinado porcentaje del valor de la respectiva mercadería. La inmovilización de la suma, que es devuelta al cabo de cierto plazo, origina por concepto de intereses un

^{9/} En la Argentina las disposiciones vigentes establecen que productos tales como el café, el cacao y la yerba mate sólo pueden importarse desde los países limítrofes.

recargo de variada importancia en el precio del producto para el usuario. El recargo resulta del monto del depósito y del tiempo en que permanece retenido.^{10/}

Véase a continuación el significado de este requisito en algunos países.

a) Argentina

Desde enero de 1958 la Argentina aplica el régimen de depósito previo.^{11/} Equivale al 20 por ciento del valor FOB de las mercaderías cubiertas por permisos de cambio del mercado oficial y al 100 por ciento cuando se trata de importaciones pagaderas a través del mercado libre. La duración del depósito es de 120 días.

Están exentas de la obligación del depósito previo las importaciones provenientes de Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Uruguay.^{12/} Ciertas importaciones - combustibles, papel para periódicos, ciertas maquinarias y las destinadas a entidades oficiales - gozan también de la exención cualquiera que sea su origen. A partir del 1° de agosto de 1958 han quedado excluidas de la obligación del depósito previo otras importaciones cuyo pago se liquida en partes iguales por los mercados oficial y libre.

b) Brasil

En el Brasil no existe el depósito previo propiamente dicho para las importaciones. Pero hay un requisito que para el importador, respecto del costo de la mercadería, y por concepto de intereses tiene efectos en cierto modo semejantes a los del depósito previo que exigen la Argentina y Chile. Ese requisito es el de depositar el agio o sobretasa derivados del remate de cambios dentro del quinto día de licitados.

c) Chile

En Chile, el régimen cambiario da como principal instrumento a la Comisión de Cambios Internacionales, para regular las importaciones, el

^{10/} El requisito del depósito previo significaría para el importador un aumento de precio, cuando se trata de compras en el área, en ningún caso inferior al 15 por ciento del valor CIF y a menudo hasta del doble de ese porcentaje.

^{11/} Lo estableció la circular 3116 del Banco Central, de 17 de diciembre de 1957.

^{12/} Circular 3140 del Banco Central, de 16 de enero de 1958.

derecho a establecer un depósito previo equivalente a cierto porcentaje del valor de la mercadería.^{13/}

Las importaciones se dividen para ello en diez grupos, sujetos a porcentajes que van desde el 5 al 5 000. Las mercaderías se clasifican en estos grupos conforme a ciertos criterios de esencialidad, pero la situación del balance de pagos ha determinado numerosos desplazamientos desde los grupos de porcentajes menores como medio de frenar de modo drástico la demanda de divisas.^{14/} La duración mínima del depósito es de 90 días, excepto para ciertas mercaderías esenciales, cuyo plazo mínimo es de 30 días. El depósito no puede destinarse a comprar las divisas para cubrir el valor de la importación.

Con el objeto de estimular la demanda por los importadores sobre los saldos de moneda inconvertible existentes en cuentas bilaterales, Chile eximió del régimen de depósito a las mercaderías provenientes de la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Ecuador, Francia, España y Yugoslavia. La exención se hizo permitiendo que el depósito previo se emplee en la adquisición de los cambios, para cuyo efecto el Banco Central - donde se efectúa el depósito - lo transfiere a un banco comercial.

d) Paraguay

Las mercancías se clasifican en el Paraguay a los efectos del porcentaje de depósito previo en cinco clases (del 5 al 400 por ciento).

Los depósitos se calculan sobre el valor FOB en guaraníes, determinado al tipo de cambio vigente en el mercado libre a la fecha de cada depósito. Este debe hacerse antes de embarcar la mercancía, en un banco autorizado y por cuenta del Banco Central. Se devuelve en la fecha de entrega de la respectiva documentación para el despacho aduanero.

^{13/} Artículo 9° del decreto 6973, de 1° de setiembre de 1956, que fija el texto refundido de las leyes 12084 y 9839.

^{14/} El principal ingreso del balance de pagos chileno - el cobre - ha venido declinando a causa de la baja del precio de este metal, que a principios de 1956 era de 47 centavos de dólar la libra, a principios de 1957 de 31 centavos y en mayo de 1958 de 22.5. A principios de agosto del mismo año era de alrededor de 26 centavos. Aunque la producción de 215 millones de libras registrada por Chile en 1956 se elevó a 257.3 millones en 1957, el ingreso por este concepto disminuyó en dicho año en casi 40 millones de dólares.

Están exentas del depósito previo las importaciones del Estado u otras instituciones de derecho público, de las entidades autárquicas y de las empresas públicas y de economía mixta. También lo están las importaciones de trigo y harina, combustibles derivados del petróleo, papel de diario y tinta de imprenta para periódicos.

e) Uruguay

Hasta la implantación del régimen de emergencia, establecido en noviembre de 1957, el depósito previo variaba entre el 30 y el 150 por ciento para las importaciones que se hacían a través del mercado dirigido. En casi todos los casos, para las importaciones en dólares libres, se exigía un 50 por ciento más (sobre el valor CIF) que para las importaciones hechas en otras monedas. Así, la importación de materias primas para industriales cuyas necesidades habían sido comprobadas y para comestibles considerados de primera necesidad, requería un depósito previo del 80 por ciento si la importación se hacía en dólares libres y del 30 por ciento si se hacía en otras monedas. Para las importaciones hechas por el mercado libre comercial se requería el depósito del 50 por ciento, sin discriminación de monedas.

Como dentro del régimen de emergencia establecido en noviembre de 1957 sólo se autorizan importaciones que satisfacen necesidades impostergables, de hecho no se aplica por el momento depósito previo alguno.

7. El caso del Brasil

La estructura del sistema cambiario brasileño después de la reforma de agosto de 1957 aparentemente deja un margen reducido para asociarse a otros países del área en acuerdos de liberalización fundados en la supresión de restricciones no arancelarias. Es importante por eso examinar con atención los elementos nada abundantes que en el caso del Brasil podrían utilizarse para ese objeto. El examen interesa además desde otro punto de vista. Es alta la concentración de las importaciones que el Brasil realiza desde el área a base de cuentas, en ciertos productos de comercio tradicional sujetos a estacionalidad y a marcadas variaciones de valor entre uno y otro año. (Véase el cuadro 1.) Por consiguiente, si se deseara impulsar la diversificación de las importaciones, como ocurriría de celebrarse acuerdos para intercambiar manufacturas a base de reciprocidad, en la participación

/brasileña en

brasileña en tales acuerdos tal vez influyera la medida en que sea dable emplear en su caso los resortes administrativos o cambiarios de liberalización.

A los datos del cuadro 1 debe agregarse que en la suma de casi 40 millones de dólares registrada por las importaciones distintas del trigo que el Brasil hizo en 1957 desde la Argentina, Bolivia, Chile y el Uruguay, las frutas argentinas y los fertilizantes chilenos sumaron alrededor de 25 millones. Todo el resto de la importación desde los cuatro países nombrados sólo alcanzó a 15 millones de dólares, pese a que la oferta de cambios en remate en las bolsas brasileñas excedió siempre a la demanda. Desde otro ángulo y en relación con lo dicho, las dificultades que en el caso del Brasil había de superarse para diversificar la corriente importadora desde la zona sur del área y atenuar así su carácter predominantemente estacional, puede colegirse por el cuadro 2.

Tomando como base los remates de cambios hechos en marzo de 1958, se aprecia que mientras la importación de los productos de la categoría general se efectuaba desde áreas de moneda convertible con un agio de 117.50 cruceros por dólar, las divisas para efectuar importaciones clasificadas en igual categoría provenientes de la Argentina y el Uruguay significaban para el importador brasileño el desembolso de un agio de 93.17 y 92.02 cruceros por dólar respectivamente. El precio de estos cambios para importar resultaba, pues, menor en más de una quinta parte al de las divisas convertibles adquiridas para fines semejantes. Sin embargo, en la práctica este incentivo - considerable en apariencia - fue insuficiente para estimular la importación desde la Argentina y el Uruguay en la medida de las divisas acumuladas en las respectivas cuentas bilaterales.

Después de lo dicho cabe preguntarse si la eventual postergación en el pago del agio puede dar un incentivo a la importación desde otros países al área. ¿Qué diferencia resultaría de ello para el importador brasileño

/Cuadro 1

Cuadro 1

BRASIL: IMPORTACIONES DESDE LA ARGENTINA, BOLIVIA, CHILE
 Y EL URUGUAY, 1955-57

(Valor en miles de dólares)

Productos	1955		1956		1957	
	Valor	Por- ciento	Valor	Por- ciento	Valor	Por- ciento
Trigo	131.8	73.7	79.9	62.4	57.9	59.4
Otros	46.9	26.3	48.0	37.6	39.6	40.6
	178.7	100.0	127.9	100.0	97.5	100.0

Fuente: Superintendencia de Moneda y Crédito del Brasil.

Cuadro 2

BRASIL: SOBRETASA EN LOS REMATES DE IMPORTACION (AGIO MEDIO
 PONDERADO EN CRUCEROS POR DOLAR)

	1957		Marzo de 1958
	Sep- tiembre	Di- ciembre	
<u>Categoría general:</u>			
Dólar genuino	68.32	66.79	117.50
Dólar ACL	66.38	64.28	111.88
Dólar Argentina a/	61.44	54.53	93.17
Dólar Bolivia a/	-	52.81	94.00
Dólar Chile a/	-	53.34	90.66
Dólar Uruguay a/	61.46	52.95	92.02
<u>Categoría especial:</u>			
Dólar genuino	158.67	226.22	302.92
Dólar ACL	204.59	174.75	237.38
Dólar Argentina a/	61.99	-	273.00
Dólar Bolivia a/	-	-	-
Dólar Chile a/	66.41	-	213.00
Dólar Uruguay a/	61.00	175.00	-

Fuente:: Superintendencia de Moneda y Crédito del Brasil.

a/ Dólar convencional establecido como unidad de cuenta en el respectivo acuerdo entre el Brasil y el país indicado.

/en el

en el costo de la mercadería?^{15/}

Suponiendo que se permita al importador cubrir el agio al cabo del plazo de 120 días, por ejemplo, y tomando en cuenta que el costo del dinero en el mercado bancario interno significa en términos de intereses y comisión alrededor de 13.5 por ciento anual para los importadores que no necesitan recurrir a financiamientos privados más onerosos, la diferencia representaría aproximadamente no menos de 4.5 por ciento. Como el estímulo resultante de esta diferencia parece ser muy moderado, ¿qué otros elementos podría haber para la eventual participación del Brasil en un sistema de reciprocidades en favor de la liberalización administrativa y cambiaria?

Uno de esos elementos consistiría tal vez en clasificar dentro de la categoría especial, pudiéndose así realizar los llamados remates específicos para aquellas mercaderías provenientes del área comprendidas en los respectivos acuerdos de liberalización, pues el artículo 48 de la ley 3244, que en agosto de 1957 modificó el sistema aduanero y cambiario brasileño, permite efectuar dichas licitaciones específicas - mediante las cuales se reduce de hecho el precio de las divisas para el importador hasta el nivel del llamado "costo del cambio" - cuando tal tipo de licitación es necesario para cumplir convenios bilaterales.

8. Posibles orientaciones del régimen de liberalización

Para finalizar esta información acerca de la liberalización se resumirán en seguida algunas sugerencias hechas por el grupo de expertos en política comercial ya mencionado antes, que a fines de agosto de 1958 se reunió en la Secretaría de la Comisión.

Cabe anotar que con la referida reunión inició la Secretaría el cumplimiento de su propósito de celebrar consultas sucesivas con diferentes grupos de expertos de aquellos países latinoamericanos en que existieran

^{15/} Según el artículo 67 del decreto 42820, de 16 de diciembre de 1957, las importaciones financiadas con empréstitos extranjeros y que consistan en equipos para exploración o explotación petrolera o para actividades consideradas esenciales en el desarrollo económico del Brasil, pueden obtenerse con facilidades de crédito, sujeto a intereses para el pago del agio. Previa garantía, les es dable para este efecto descontar un documento en el Banco del Brasil con el fin de pagar el agio a la cartera de cambios, la cual lo deposita en la respectiva cuenta del Tesoro.

problemas específicos comunes. Esta primera reunión tuvo por objeto examinar las causas generales y particulares que vienen ocasionando la disminución del comercio recíproco realizado mediante cuentas de compensación por la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, comercio que de 425 millones de dólares de exportaciones en 1955 bajó a 320 millones en 1957.

Al buscar solución a los problemas que motivaron la fuerte baja advertida en el comercio entre los cuatro países nombrados, se consideró en principio la posible aplicación de fórmulas prácticas de acción conjunta, que por su naturaleza atañen al área entera.

En cuanto a la liberalización, el grupo de expertos la concibió como una simplificación progresiva y coordinada de los regímenes de control y contingentamiento, tendiente a la estabilización de beneficios y a la adopción de estímulos al comercio recíproco por medio de:

- 1^a Automatismo
- 2^a Selectividad (liberalización por productos o grupos de productos)
- 3^a Eliminación de las trabas de carácter administrativo, cuantitativo, cambiario y financiero
- 4^a Indiscriminación entre los participantes
- 5^a Reciprocidad
- 6^a Prioridad en el mercado del área para las importaciones provenientes de ella misma
- 7^a Acción conjunta ante la presencia de factores externos que signifiquen competencia anormal
- 8^a Cláusula de escape (resguardo para situaciones especiales)
- 9^a Accesibilidad para nuevos miembros en condiciones compatibles con el equilibrio del sistema
- 10^a Órgano del régimen de liberalización y mecanismo de consulta y decisiones adoptadas por unanimidad.

Otras orientaciones surgidas de las deliberaciones del grupo de expertos podrían sintetizarse así:

a) Para la eficacia del régimen convendría prefijar un plazo dentro del cual se liberalizaría determinado porcentaje del comercio entre los participantes, referido a un período base.

b) Al redactar los instrumentos que implantarían el régimen, convendría /hacerlo en

hacerlo en tal forma que cada autoridad administrativa nacional - en el curso de la aplicación del respectivo acuerdo y siguiendo las decisiones adoptadas en común con los demás miembros - pudiese ampliar o modificar las listas de artículos liberalizados o los porcentajes de liberalización referentes al período base.

c) Dada la estructura del comercio intrarregional, parecería adecuado buscar, a base de reciprocidad, la compensación de beneficios entre los participantes, considerando para ello en conjunto los productos tradicionales y las manufacturas, sin perjuicio de establecer más adelante en cuanto a éstas, el sistema especial que sugieran la experiencia y la importancia adquirida por su tráfico.

En general prevaleció la opinión de que las medidas de liberalización deberán ser de aplicación rápida y simultánea, sin dejar de reconocer situaciones especiales.

Señalóse también que para aplicar el sistema de liberalización analizado, cuando se trate de productos sometidos a regímenes especiales de adquisición - como el trigo, cuya ponderación dentro del comercio del área es fundamental para el mantenimiento de un adecuado equilibrio -, deben darse a tales regímenes el mayor automatismo posible, a fin de permitir el mantenimiento de un nivel de importaciones acorde con la capacidad efectiva de consumo del país comprador.

Se estimó finalmente que en la etapa preliminar y para provocar el necesario equilibrio de intereses entre países con diferentes regímenes de control de comercio exterior, por razones prácticas habría que buscar una adecuada contrapartida entre convenios de tipo aduanero y medidas de estímulo derivadas del empleo de elementos administrativos, cuantitativos, cambiarios y financieros.

9. Crédito a las exportaciones

En relación con un posible programa de liberalizaciones cabe también mencionar, si bien muy brevemente, la materia concerniente al crédito interno para facilitar determinadas transacciones. Los progresos que diversos países latinoamericanos están alcanzando en el terreno de la industrialización apunta apreciables posibilidades de crecimiento del

/comercio intrarregional

comercio intrarregional mediante la incorporación a él de manufacturas - en algunos casos bienes de capital - siempre que, como ya se dijo, la colaboración de los países latinoamericanos en el plano de la política comercial y de los pagos permita alejar ciertos obstáculos. Entre ellos se encuentra el financiamiento de los créditos destinados a facilitar la adquisición de las manufacturas por el importador mediante un sistema de pagos diferidos y asimismo la venta a plazos por el exportador, como es habitual en renglones tales como equipo ferroviario, tractores agrícolas y otros.

La creación del Banco Interamericano de Desarrollo Económico - cuyo posible establecimiento contaría con el apoyo de los Estados Unidos^{16/} - podría ser factor de gran importancia en ese terreno como órgano crediticio especializado especialmente en materia de bienes de inversión. Sin embargo, para la política monetaria interna de cada país también sería posible prestar ayuda a sus exportadores a fin de habilitarlos a competir en igualdad de condiciones de crédito cuando se trata de efectuar ciertas cuentas dentro del área.

Es sabido que en ciertas propuestas para adquirir equipo ferroviario y otros bienes, algunos países de América Latina han perdido la oportunidad de abastecer a otros de la misma región por no haber podido conceder las mismas facilidades de crédito ofrecidas por los proveedores tradicionales.

Dentro del área, así, la Argentina ha puesto en vigor un mecanismo que podría rendir frutos en ese plano. En efecto, el Banco Industrial de ese país, en virtud de una modificación de su carta orgánica aprobada en abril de 1958, quedó facultado para "facilitar con su apoyo financiero la exportación de productos industriales y mineros mediante el otorgamiento de créditos a quienes los produzcan, por importes equivalentes al costo de la mercadería vendida al exterior y a plazos cortos y medianos coincidentes con las facilidades de pago concedidas por el exportador argentino a su comprador extranjero". A base de estas facilidades

^{16/} Declaración hecha al 1° de agosto de 1958 por el Subsecretario de Estado señor C. Douglas Dillon ante el Consejo Interamericano Económico y Social.

crediticias, una firma industrial argentina ha concertado ya un contrato para la provisión de equipos telefónicos con importadores cubanos por un monto de aproximadamente 2,5 millones de dólares.

En el Brasil esas funciones se cumplen a través de la cartera de comercio exterior.^{17/} Al Consejo de la Superintendencia de Moneda y Crédito corresponde establecer los criterios generales y determinar el origen de los fondos correspondientes.

^{17/} Ley 2115, del 29 de diciembre de 1953, y artículo 86 del decreto 42820, del 16 de diciembre de 1957.