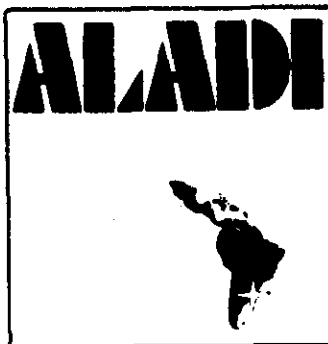


Segunda Reunión de
Representantes Gubernamentales
de Alto Nivel
15-17 de marzo de 1989
Montevideo - Uruguay



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

ALADI/RG.AN/II/di 4
27 de febrero de 1989

Restringido. Para uso exclusivo de
las Representaciones

RESTRICCIONES CAMBIARIAS APLICADAS POR LOS
PAISES MIEMBROS DEL ACUERDO DE CARTAGENA A
LAS IMPORTACIONES DE ORIGEN SUBREGIONAL

Documento presentado por la JUNAC

//

Cuadragésimoctavo Período de Sesiones
Ordinarias de la Comisión
15 y 16 de diciembre de 1988
Lima - Perú

COM/XLVIII/d1 3
12 de diciembre de 1988

INFORME SOBRE RESTRICCIONES CAMBIARIAS QUE
APLICAN LOS PAISES MIEMBROS A LAS IMPORTA
CIONES DE ORIGEN SUBREGIONAL (1)

(1) NOTA: A consideración de los países miembros del Acuerdo de Cartagena.

gml

//

//

INTRODUCCION

Como producto de la crisis financiera internacional y los agudos desequilibrios en la balanza de pagos en la mayoría de las economías andinas, los países miembros -a principios de la presente década- han venido aplicando un conjunto amplio y diverso de restricciones a sus importaciones tanto de origen subregional como de terceros países.

Esta situación contribuyó a agudizar la crisis del proceso de integración que desembocó en la modificación del Acuerdo a través del Protocolo de Quito.

Con la finalidad de facilitar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los países miembros, la Comisión mediante Decisión 225 adoptó un Programa de Transición, que en materia de restricciones estipulaba su congelamiento y levantamiento gradual.

Para tal efecto, en diciembre de 1987, la Junta presentó a la Comisión el inventario de las restricciones no arancelarias y un programa para su levantamiento gradual. (1)

Dicho informe incluía tanto un inventario de las restricciones paraarancelarias: licencias de importación, prohibiciones, cupos, como medidas de carácter cambiario.

El levantamiento de las restricciones paraarancelarias se contemplaba en cuatro etapas. Para el final de dicho Programa, que se preveía a fines de 1988, se proponía el levantamiento de las restricciones cambiarias y demás medidas de carácter administrativo.

Dado que el Protocolo de Quito entró en vigencia en mayo del presente año, la Comisión acordó la conversión del programa de levantamiento de restricciones en medidas de salvaguardia. En este contexto, la Junta expidió la Resolución 282 autorizando el mantenimiento hasta el 31 de diciembre de 1988, de todas aquellas medidas distintas a las paraarancelarias, incluyendo entre ellas a las de carácter cambiario, que signifiquen restricción al comercio.

Con base en tales antecedentes y con la finalidad de contribuir al cumplimiento del compromiso de levantamiento de las restricciones cambiarias, la Junta presenta a la Comisión un informe sobre el estado de situación en los países miembros de la aplicación de dichas restricciones a las importaciones de origen subregional.

En tal sentido, como marco de referencia, en la primera parte se presentan las disposiciones del Acuerdo de Cartagena sobre esta materia y se efectúan algunas consideraciones de carácter conceptual sobre los diferentes tipos de restricciones cambiarias.

En la segunda parte, se describen brevemente las características de los regímenes cambiarios vigentes en los países miembros y se identifican las medidas cambiarias vigentes de carácter restrictivo que se aplican a las importaciones procedentes de la Subregión.

(1) COM/XLVI/GT.RA/dt 2

//

I. MARCO DE REFERENCIA

Para la determinación o identificación de las restricciones cambiarias, previamente es necesario remitirse a las disposiciones del Acuerdo sobre la materia y contrastarlas con los avances teóricos sobre el concepto y los tipos de restricciones cambiarias.

1. LAS DISPOSICIONES DEL ACUERDO DE CARTAGENA

En materia cambiaria, las normas del Acuerdo están relacionadas con la armonización de las políticas cambiarias en el contexto de la armonización de políticas económicas (artículo 26), con los gravámenes y restricciones de carácter cambiario (artículo 42) y con la cláusula de salvaguardia por devaluación monetaria (artículo 80).

En el contexto del Programa de Liberación, que tiene por objetivo la eliminación de gravámenes y restricciones de todo orden, el Acuerdo define ambos conceptos de la siguiente manera:

- "Se entenderá por gravámenes los derechos aduaneros y cualesquier otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario o cambiario, que incidan sobre las importaciones."
- "Se entenderá por restricciones de todo orden, cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante la cual un país miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral."

Con base en lo anterior se desprende en primer lugar, la distinción que el Acuerdo hace entre los gravámenes y las restricciones de carácter cambiario y, en segundo lugar, si bien no define qué es una restricción cambiaria se refiere a ésta como cualquier medida cambiaria que impida o dificulte las importaciones originarias desde la Subregión.

Mayores avances y disposiciones sobre las restricciones cambiarias no se encuentran en el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, si no en los trabajos o estudios realizados en el marco de las reuniones de los Bancos Centrales de los países miembros y en el Consejo Monetario y Cambiario.

Es así por ejemplo que, dado que el artículo 42 no establece lineamientos de lo que debe entenderse como restricción cambiaria a las importaciones, en la segunda Reunión de Bancos Centrales (BANCEPAC) un grupo de trabajo creado para tal efecto, recomendó adoptar la siguiente definición:

"Debe entenderse como restricción cambiaria a las importaciones, toda medida unilateral tomada por un país miembro, que limite, dificulte o postergue las remesas o pagos hacia el exterior, con respecto a las prácticas internacionales aceptadas."

En el marco de las reuniones y trabajos desarrollados por el Consejo Monetario y Cambiario en los primeros años del proceso, la Junta elaboró diversos documentos sobre el tema de las restricciones y políticas cambiarias sin que los países miembros hayan adoptado hasta la fecha acuerdos sobre estas materias.

//

Es así, que en el caso del documento "Bases para la armonización de las Políticas Monetaria y Cambiaria de los Países Miembros del Grupo Andino", (2) que fue aprobado por el Consejo en diciembre de 1974, en la parte pertinente a las restricciones cambiarias simplemente se reitera que "Los Países Miembros no pueden aplicar restricciones cambiarias que incidan sobre las importaciones de productos originarios del Grupo Andino, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del Acuerdo de Cartagena".

En la mayoría de los diferentes tratados de integración; como es el caso de la Comunidad Económica Europea (CEE), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), la Unión Aduanera de África Central (UDEAC), cuando se refieren a las restricciones no mencionan en forma explícita a las de carácter cambiario sino a las restricciones cuantitativas a la importación y a cualquier medida de efecto equivalente.

Solamente en el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA), las disposiciones sobre la liberación del comercio no incluyen "las diferencias cambiarias que resulten de la existencia de dos o más mercados de cambio o de otras medidas cambiarias adoptadas en cualquiera de los países contratantes". (3)

2. ALGUNAS CONSIDERACIONES DE CARACTER CONCEPTUAL

El tema de las restricciones cambiarias presenta grandes complejidades en un contexto, como el de las economías andinas, caracterizado por diversos regímenes cambiarios y por una serie de medidas tendientes a enfrentar los problemas de desequilibrios en sus balanzas de pagos.

Asimismo, las restricciones de cambios están estrechamente vinculadas a las restricciones comerciales, siendo en muchos casos difícil su estricta distinción, dado que generalmente los objetivos de política económica orientados a la corrección de los desequilibrios del sector externo, se entremezclan con consideraciones proteccionistas e incluso de carácter fiscal.

Dada esta situación, es conveniente contar con un marco teórico que permita identificar y caracterizar los diversos tipos de restricciones cambiarias para poder, posteriormente, inventariar las prácticas restrictivas en materia de cambios que los países miembros aplican a las importaciones de origen subregional.

2.1 El concepto de restricción cambiaria

En la teoría del comercio y los pagos internacionales, una restricción cambiaria está asociada a cualquier medida que no permita el funcionamiento libre, abierto y pleno del mercado de divisas. Estas medidas están vinculadas a la intervención directa o indirecta del Estado en las operaciones de venta y compra de moneda extranjera.

En materia de regímenes cambiarios dos elementos son relevantes: quién modifica el tipo de cambio y quiénes tienen acceso al mercado cambiario.

(2) RP-II/EG/CMC/III/dt 6/Rev. 1.

(3) INTAL (1986), Ordenamiento Jurídico de la Integración Económica Regional en América Latina, pág. 133.

//

En el primer caso, el tipo de cambio puede ser libremente determinado por el mercado (también denominado "flotación limpia o pura"), libre fluctuación dentro de un rango o una banda fuera de la cual interviene la autoridad monetaria ("flotación sucia o dirigida") y la determinación del tipo de cambio por parte del Gobierno que puede dar lugar a un tipo de cambio fijo o ajustable periódicamente mediante minidevaluaciones ("crawling peg").

En el segundo caso, el acceso puede ser libre e irrestricto, parcialmente libre para los agentes económicos y transacciones autorizadas y, finalmente, el acceso puede ser restringido. Excepto en la situación de libre acceso, la intervención del Estado para regular y limitar la compra y venta de moneda extranjera, da lugar a lo que se denomina el control de cambios, que puede ser efectuado mediante una diversidad de instrumentos y medidas.

Es con relación al tema de las condiciones de acceso al mercado cambiario y en especial con el control de cambios con el cual está vinculada la problemática de las restricciones cambiarias.

Dado que en el presente documento el objeto de estudio se circunscribe a las importaciones, las medidas o instrumentos de control de cambios relevantes serán aquellas que impidan o dificulten la demanda de divisas para efectuar importaciones desde la Subregión.

2.2 Instrumentos o medidas de control de cambios

Independientemente de las razones por las cuales los países aplican mecanismos de control de cambios, las restricciones utilizadas determinan la proporción de la demanda de divisas para realizar importaciones que debe eliminarse o satisfacerse total o parcialmente.

Si bien no existe una clasificación internacionalmente aceptada de restricciones cambiarias dada su amplia diversidad, con base tanto en la teoría económica, como en la práctica del Fondo Monetario Internacional, así como en los trabajos realizados en la Junta sobre esta materia (4), se pueden distinguir tres tipos de restricciones cambiarias:

- Las limitaciones al acceso libre que actúan sobre el monto o la cantidad de divisas, las cuales se denominan también "restricciones cuantitativas de cambios" y que afectan indirectamente el precio de las divisas.
- Las medidas que actúan directamente sobre el tipo de cambio incidiendo en el costo de la importación, también denominadas "restricciones cambiarias de costo".
- Las normas administrativas que posibilitan el control de cambios.

-
- (4) - R. Ffrench-Davis (1979) Economía Internacional, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Fondo Monetario Internacional (1950) Primer Informe anual sobre restricciones de cambio. CEMLA.
 - Andrés Sanfuentes (1976) Lineamientos generales para la armonización de los instrumentos de control de cambio. J/PE/6.

//

2.2.1 Restricciones cuantitativas de cambios.

Entre las principales restricciones que actúan sobre el volumen de las transacciones de divisas, se encuentran las siguientes:

- Licencia de cambios: esta medida consiste en una autorización previa para demandar divisas y efectuar los pagos en moneda extranjera por concepto de importaciones.
- Cuotas o contingentes de divisas: consiste en la asignación administrativa de divisas por calidad del importador, tipo de mercancía y país de procedencia.
- Presupuesto de divisas: se refiere a la determinación de montos globales de divisas que se dispondrán para cierto período de tiempo, con el fin de asignarlos, generalmente, en función del orden en que se presentan las solicitudes de importación o de divisas.
- Prohibición o suspensión de asignación de divisas: generalmente, ex-ante, se determina el tipo de bienes que no son objeto de importación y, en algunos casos, de acuerdo a la situación de la balanza cambiaria, se suspende temporalmente la atención de solicitudes de divisas para determinados bienes.

2.2.2 Restricciones cambiarias de costo

Estas restricciones actúan directamente sobre el tipo de cambio y, generalmente, tienden a llevarlo a un nivel superior al que rige en el mercado oficial, mercado libre o del tipo de cambio de paridad (tipo de cambio indexado al nivel de la inflación interna menos la inflación externa). Entre las más relevantes se encuentran las siguientes:

- Impuesto general a la adquisición de divisas: consiste en una tasa aplicable a las compras de divisas para importaciones, con el objeto de encarecer o aumentar su costo y así reducir su demanda.
- Diferenciales no bancarias: consiste en establecer comisiones excesivas entre la cotización de compra y venta de divisas.
- Compras anticipadas de divisas: consiste en establecer, en forma obligatoria, la compra de divisas con mucha anterioridad a su entrega. (5)
- Plazos mínimos para el pago o remesa de divisas: consiste en establecer plazos mínimos para efectuar los pagos al exterior, para impedir la presión inmediata en la disponibilidad de divisas.

(5) Una medida similar a ésta es el depósito previo, no obstante esta medida es de carácter financiero-monetario puesto que trata de reducir la liquidez, por lo que no se la ha incluido como restricción cambiaria.

//

//

- Obligatoriedad de la apertura de acreditivos: mediante esta práctica se aumenta el costo de la importación cuando se obliga a efectuar importaciones con cartas de crédito. Esta medida es similar a la exigencia de financiamiento externo, puesto que ambas medidas obligan a los importadores a recurrir a préstamos bancarios de corto plazo a través del sistema financiero.

2.2.3 Restricciones administrativas

La gestión o manejo de un sistema de control de cambios, requiere de normas o disposiciones administrativas para su funcionamiento, tales como: registro de las operaciones de importación, control de los precios de intercambio, regulaciones para evitar la sobrefacturación, solicitudes y requisitos para la importación, etc.

En la medida que el proceso administrativo para acceder a las divisas para efectuar importaciones, demore en forma deliberada para desalentar dichas importaciones, las normas administrativas se convierten en restricciones. Su determinación es muy difícil dada la alta discrecionalidad de los sistemas de administración de divisas.

2.3 El problema de los tipos de cambio múltiples

En un sistema de mercado libre de cambios y en ausencia de obstáculos al comercio exterior, las tasas de cambio aplicables a las exportaciones y a las importaciones generalmente son las mismas. En un sistema con intervención del Estado, estas tasas se igualan si se tiene un nivel de aranceles que es compensado por subsidios a las exportaciones.

Cuando no se cumplen dichas condiciones, ambos tipos de cambio difieren generando una situación caracterizada por la existencia de tipos de cambio múltiples o diferenciados.

En el contexto del presente documento, que se circunscribe a las importaciones, el problema de los tipos de cambio múltiples es relevante cuando se aplican distintas tasas cambiarias según los bienes o productos importados o incluso, según el tipo de importadores (estatales o privados) o el tipo de mercados (discriminación por país de origen).

El tipo de cambio múltiple, por el lado de las importaciones, tiene efectos similares al de un arancel diferenciado. Es así que, si por ejemplo, el tipo de cambio de equilibrio es de 100 y se aplican dos tipos de cambio, uno de 150 y otro de 100, las mercancías adquiridas con la tasa más alta tienen un sobre costo de 50% equivalente al de un arancel del mismo nivel.

Sin embargo, en la práctica, identificar el sobre costo es relativamente complejo: primero, por la dificultad de determinar el tipo de cambio de equilibrio y segundo, porque muchas veces los tipos de cambio diferenciados se aplican para abaratar importaciones de productos esenciales y encarecer importaciones no prioritarias. En este último caso, si el tipo de cambio es inferior al de equilibrio, el Estado está subsidiando una importación de su preferencia y no necesariamente está actuando en contra de una importación normal.

//

//

3. EL ALCANCE DE LAS RESTRICCIONES CAMBIARIAS EN EL CONTEXTO DEL ACUERDO DE CARTAGENA

El tratamiento de las restricciones cambiarias a nivel de los países de la Subregión, debe realizarse tomando en cuenta los aspectos conceptuales sobre las diferentes prácticas restrictivas cambiarias a la luz de las disposiciones del Acuerdo.

Con base en una compatibilización entre ambos aspectos, a juicio de la Junta es posible establecer unos criterios básicos y una delimitación del ámbito de las restricciones cambiarias.

Dada la distinción que el Acuerdo realiza entre gravámenes y restricciones de carácter cambiario, un primer criterio es el de considerar las restricciones cambiarias de costo, es decir aquellas que actúan directamente sobre el tipo de cambio, como recargos de efecto equivalente a los derechos aduaneros y, por lo tanto, dentro del ámbito de los gravámenes cambiarios. Adicionalmente, dentro de estas medidas no quedarían comprendidas las tasas o recargos cuando correspondan al costo aproximado de los servicios prestados.

Un segundo criterio es el de asimilar a las restricciones administrativas, aquellas disposiciones cambiarias necesarias para la gestión de los sistemas de control de cambios que demoran en forma deliberada la atención de solicitudes de divisas para importación.

Con base en ambos criterios, el ámbito en sentido "estricto" de las restricciones cambiarias, quedaría delimitado a las "restricciones cuantitativas de cambios".

En este orden de ideas, bajo el concepto de restricciones cambiarias quedarían comprendidas las siguientes medidas:

- Licencia de cambios;
- Cuotas o contingentes de divisas;
- Presupuesto de divisas;
- Prohibición o suspensión temporal de asignación de divisas.

El tratamiento de los tipos de cambio a la luz de las disposiciones del Acuerdo, es mucho más complejo. En los aspectos conceptuales se había señalado que los tipos de cambio múltiples tienen efectos equivalentes al de un arancel y, por lo tanto, corresponderían al ámbito de los gravámenes de carácter cambiario. Sin embargo, una consideración de esta naturaleza no sería totalmente correcta dada la dificultad de determinar los tipos de cambio de equilibrio y más aún, el hecho de que los tipos de cambio múltiples están más asociados a temas propios de políticas cambiarias.

En este sentido, cabría también la opción de diferir el tratamiento de los tipos de cambio múltiple hasta tanto no se efectúe una armonización de las políticas cambiarias dentro de la Subregión. No obstante ello, mientras no se logre dicha armonización, es necesario buscar fórmulas que permitan minimizar sus efectos negativos en el funcionamiento del mercado ampliado.

Un primer intento en esta dirección lo realizó la Junta en la Propuesta sobre Arancel Externo Común, al incluir una disposición que compro

//

//

metía a los países miembros a "aplicar un tipo de cambio único para sus importaciones y exportaciones de mercaderías". (6)

Un segundo intento efectuó la Junta con la Propuesta relativa a las normas de competencia comercial, al incluir como prácticas que distorsionan la competencia en la Subregión a los tipos de cambio múltiples, planTEAMIENTO que no fue adoptado por la Comisión. (7)

Independientemente de los intentos en materia de armonización y dado el compromiso de levantamiento de restricciones cambiarias, es necesario identificar los casos en que los tipos de cambio múltiples impidan o dificulten las importaciones desde la Subregión y actúen de esta manera, como medidas restrictivas. Estas situaciones serían, en principio, las siguientes:

- Cuando el sistema de tipos de cambio múltiples discrimina por país de origen de las importaciones estableciendo un tipo de cambio más alto para las importaciones de cualquier país de la Subregión.
- Cuando se aplican tasas diferenciadas según calidad del importador, aplicándose tipos de cambio más altos para importadores de la Subregión.
- Cuando coexisten tasas diferenciadas en un mercado oficial y un mercado libre, y las solicitudes de importación desde el Grupo Andino no se atienden a la tasa oficial. En este caso si bien tienen un pleno acceso al mercado libre, no significa en absoluto que no existan restricciones cambiarias en el mercado oficial.

II. LOS REGIMENES DE CAMBIOS Y LAS PRACTICAS RESTRICTIVAS CAMBIARIAS EN LOS PAISES MIEMBROS

El examen de las prácticas cambiarias restrictivas requiere de la consideración general de los regímenes cambiarios, dado que en función de las características de los mismos se derivan medidas específicas que pueden llegar a impedir o dificultar las importaciones desde la Subregión.

Es en este sentido que, a nivel de cada país miembro, se presenta en primer lugar una breve reseña de su régimen cambiario y seguidamente, las medidas restrictivas que podrían afectar a sus importaciones desde la Subregión.

1. ECUADOR (8)

1.1 Régimen cambiario

La nueva política cambiaria del Ecuador, vigente a partir de agosto de 1988, tiene como objetivo primordial devolver al Estado el control en la fijación del tipo de cambio y en la asignación de divisas, poniendo fin a un sistema mediante el cual los exportadores ven

(6) JUN/Propuesta 96, Marzo de 1978.

(7) JUN/Propuesta 168 "Propuesta de la Junta para el perfeccionamiento de las normas contenidas en la Decisión 45", Noviembre de 1987.

(8) Esta sección se desarrolla con base en la información elaborada por el Consultor José Germán Cárdenas: "Ecuador: identificación de las restricciones cambiarias", 30 de noviembre de 1988.

//

dían sus divisas a los bancos, que a su vez se las colocaban a los importadores a una tasa controlada por la Junta Monetaria. Dicho sistema, vigente desde marzo de 1988 había reemplazado a la flotación del tipo de cambio que se instauró en agosto de 1986.

El sistema cambiario en el Ecuador está compuesto por el mercado oficial, el mercado de intervención a cargo del Banco Central en que se segmenta entre el sector público y el privado y, finalmente, el mercado libre.

En el mercado oficial se fijó un tipo de cambio de S/ 390 por dólar de los EE.UU. cuyo acceso está restringido exclusivamente a las cuentas internas del Banco Central del Ecuador (BCE). Este tipo de cambio es exclusivamente para efectos contables en el balance del BCE.

En el mercado de intervención, la tasa cambiaria es fijada por el BCE mediante el establecimiento de una política anunciada de devaluaciones periódicas (minidevaluaciones o crawling peg) a partir del tipo de cambio de S/ 390/US\$. El tipo de compra es un 5% inferior y el de venta un 5% superior de la mencionada tasa, la cual es modificada por el instituto emisor a razón de S/ 2.5 por semana estimándose una devaluación anual del 30%. El tipo de cambio a fines de noviembre era de S/ 443,62/US\$.

Desde el punto de vista de las importaciones, todas las compras de divisas por dicho concepto tanto del sector público como privado, se realizan en este mercado.

Finalmente, en el mercado libre se realizan únicamente las transacciones no reguladas del sector privado, que no incluyen importaciones, y se refieren básicamente a turismo, remisión de utilidades de inversionistas extranjeros, etc. La tasa del mercado libre a fines de noviembre, estaba en alrededor de S/ 480/US\$ la compra y S/ 490/US\$ la venta.

1.2 El sistema de adquisición de divisas

El sistema de adquisición de moneda extranjera para efectuar pagos externos por concepto de importaciones, opera a través del BCE el cual determina el monto máximo de divisas al que podrán acceder las instituciones financieras elegibles y las Cámaras de la Producción. Este monto se distribuye a prorrata, entre los intervinientes en la respectiva ronda.

La asignación de divisas se efectúa dos veces por semana y las solicitudes de venta de divisas son presentadas únicamente por las Federaciones Nacionales de Cámaras o por las instituciones bancarias y financieras calificadas, entendiéndose como tales a aquellas que se encuentren al día en sus obligaciones para con el BCE.

La asignación de divisas está controlada por una Comisión que efectúa la respectiva calificación de manera mensual, con base en la información proporcionada por el BCE.

Las solicitudes de venta de divisas se presentan en sobre cerrado en la Secretaría de la Comisión, señalando el monto de las mismas, el que no podrá exceder del 20% del valor ofertado. Después de anali

//

//

zar las solicitudes, la Comisión las divide en partes iguales de acuerdo al número de intervinientes dentro de los límites máximos estipulados.

La Comisión respeta el orden cronológico de los permisos de importación y autoriza la venta de divisas sólo por el 50% del valor C&F. Para adquirir las divisas por el 50% restante, se debe presentar nuevas solicitudes en un plazo no menor de 15 días. Si el valor C&F de los permisos de importación es de hasta US\$ 5.000, o su equivalente en otras divisas, se vende el 100%.

En síntesis, las reglas son las siguientes:

- Sólo pueden presentarse permisos concedidos 30 días antes o más.
- Los bancos y financieras que estén incursos en atrasos en sus obligaciones con el BCE, como por ejemplo déficit de encaje, no pueden participar.
- Ninguna institución puede obtener más del 10% de todas las divisas disponibles en cada sesión.
- Tan solo el 50% del valor de los permisos puede ser cubierto en una sesión, pero la obtención de ese 50% garantiza que en la siguiente ronda se le acreditará el otro 50%.

1.3 Las restricciones cambiarias

En el procedimiento para la adquisición de divisas para la importación, se entremezclan y yuxtaponen un conjunto de medidas y restricciones de carácter paraarancelario, administrativo y cambiario, simultáneamente al pago de gravámenes en forma anticipada y otros impuestos y recargos.

Este panorama dificulta una clara identificación de las medidas que pueden considerarse como restricciones en el ámbito cambiario. No obstante ello y en el marco del control de cambios administrado por el Banco Central, a continuación se presentan las medidas más relevantes de carácter cambiario y, posteriormente, se identifican aquellas que podrían constituirse en restricciones.

- El permiso de importación, que se gestiona en el Banco Central 30 días antes de la solicitud de asignación de divisas.
- Garantía en divisas de bancos o compañías financieras para las mercancías clasificadas en la Lista I Segmento Especial, importadas por el sector privado.

Se exonera de esta garantía a la importación de productos alimenticios y de origen agropecuario a través de la Commodity Credit Corporation de EE.UU.

- El proceso de asignación de divisas o sistema de ronda o mesa de divisas.
- El impuesto a la venta de divisas o diferencial cambiario del 5%, que se destina a formar un fondo de estabilización cambiaria del Banco Central.

- //
- Para el caso de los bienes de capital, se exige la obligatoriedad de financiamiento externo a través de instituciones internacionales oficiales de financiamiento.

De estas medidas el permiso de importación se constituye en la restricción cambiaria central asociada al sistema de control de cambios, aunque tiene el carácter de un requisito administrativo.

La garantía en divisas, si bien aumenta el costo de la importación, es un mecanismo que acompaña el control de cambios para asegurar la llegada efectiva de la mercadería.

En el proceso de la ronda para adquirir divisas se manifiesta explícitamente la restricción cambiaria, la cual va acompañada de un sobrecosto cambiario equivalente a la variación del tipo de cambio entre la asignación del 50% inicial y el 50% restante, que es superior a 15 días.

El impuesto del 5% a la venta de divisas, se constituye en un gravamen cambiario en la medida que esta tasa sea superior al costo de los servicios prestados.

Finalmente, en el caso de los bienes de capital, la obligatoriedad de financiamiento externo constituye una "restricción de costo" la cual puede discriminar en contra del Grupo Andino, dada la mayor capacidad financiera de otros países.

2. PERU (9)

2.1 Régimen cambiario

El régimen de cambios en el Perú se caracteriza por la coexistencia de tres mercados: el mercado único de cambios (MUC), el mercado de oferta y demanda o también denominado mercado bancario y, finalmente, el libre o paralelo.

En el mercado único de cambios, la determinación del tipo de cambio la efectúa el Banco Central de Reserva (BCR) conforme a la evolución de los precios internos y externos. A partir del 22 de noviembre dicha tasa es de I/. 500 por dólar de los Estados Unidos de Norteamérica.

Desde el punto de vista de las importaciones, en este mercado se efectúa el pago del valor C&F de las importaciones permitidas y de los intereses y comisiones que originan su financiación. Se estima que un 66% del valor de las importaciones totales que efectúa el país se realizan en este mercado. En términos del universo arancelario estarían involucradas más de 2.600 partidas arancelarias. Estas importaciones corresponden a bienes que podrían considerarse como esenciales, tanto bienes de consumo final como insumos y algunos bienes de capital.

(9) Esta sección se desarrolla con base en la información elaborada por la Consultora María Isabel de García: "Perú: Identificación de las restricciones cambiarias", noviembre de 1988.

//

En el mercado bancario, el tipo de cambio se rige por la oferta y demanda de moneda extranjera. Sin embargo, se considera que es un mercado intervenido pues para efectuar un pago al exterior se requiere de la autorización del BCR. Al 23 de noviembre la tasa cambiaria era de I/. 576,40 por US\$.

Los pagos por concepto de importaciones que se atienden en este mercado, son los que se efectúan bajo el sistema de licencia previa sin uso de divisas, así como aquellos pagos por importaciones, bajo el régimen de licencia previa con uso de divisas, que no son atendidos en el mercado único de cambios. Un 24% del valor de las importaciones se realizan en este mercado, en el cual están involucradas alrededor de 1.700 partidas arancelarias.

En el mercado libre, el tipo de cambio es determinado por la oferta y demanda y sólo algunas transacciones se efectúan en éste. Un 10% del valor de las importaciones se efectúan en el referido mercado y corresponden a bienes considerados suntuarios o no esenciales. En términos de partidas arancelarias alrededor de 800 partidas son importadas en este mercado. Al 23 de noviembre de este año dicha tasa era de I/. 610,40.

2.2 El sistema de asignación de divisas

Mediante el D.S. no. 026-87-EF se crea el sistema de presupuesto de divisas para la importación de bienes de los sectores público y privado, conforme los límites de disponibilidad de moneda extranjera del Banco Central de Reserva del Perú. El principal objetivo de su creación, es racionalizar de una manera eficiente el uso de divisas para la importación de bienes y atenuar la pérdida de reservas internacionales.

Para la elaboración del presupuesto de divisas se siguen determinados criterios basados principalmente en:

- a) Otorgar prioridad dentro del presupuesto de divisas a aquellas actividades económicas que el Instituto Nacional de Planificación considere prioritarias, asegurando de esta manera sus metas de crecimiento señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- b) Tasas de crecimiento proyectadas del Producto Bruto Interno por sectores productivos.
- c) Las series o tendencias históricas de las importaciones por importador y por partidas arancelarias.
- d) Ingreso anual proyectado de exportaciones, ya que éstas constituyen la principal fuente de financiamiento de las importaciones.
- e) Requerimientos de moneda extranjera de los agentes económicos tanto del sector público como privado coordinados a través del Instituto de Comercio Exterior.

El monto total del presupuesto anual de divisas para 1988 por concepto de pago por importaciones, asciende a US\$ 2.200 millones.

Toda solicitud de aprobación de la Licencia Previa para importaciones con uso de divisas entra a consulta al presupuesto de divisas. Es decir, que la ejecución del presupuesto se da cada vez que el importador solicita al Instituto, una licencia previa que autorice la importación del bien en cuestión, excepto en el caso que solicite una licencia previa sin uso de divisas.

El mecanismo de licencia previa sin uso de divisas ha sido creado por medio del D.S. no. 009-88-PCM con el objeto de captar dólares del mercado libre o paralelo que sirvan para financiar la importación de determinado tipo de bienes como son principalmente, los insumos repuestos, partes y piezas, bienes intermedios y bienes de capital. En tal sentido, las importaciones que se hacen a través de este mecanismo se efectúan al tipo de cambio de mercado libre, no presionando sobre el presupuesto de divisas. Al momento de presentar la solicitud de licencia previa el importador deberá indicar si es una licencia previa sin uso de divisas.

Una vez aprobada la licencia previa por el ICE solamente aquella que implica uso de divisas del presupuesto se presenta al BCR para su autorización de pago.

El procedimiento para la adquisición de moneda extranjera para efectuar una importación, se describe en el Diagrama no. 1.

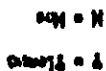
2.3 Restricciones cambiarias

En el caso del Perú, al igual que en otros países que aplican regímenes de control de cambios y de comercio exterior, coexisten junto a las restricciones cambiarias un conjunto de medidas de carácter paraarancelario, administrativo, etc., situación que muchas veces dificulta la delimitación entre los diversos tipos de restricciones.

Sin embargo, la característica más sobresaliente es la segmentación de las importaciones en distintos mercados de cambios con distintas condiciones de acceso, lo que da lugar a diferentes grados de libertad o dificultad según el tipo de transacciones o ámbitos arancelarios.

En el contexto de su sistema de cambios múltiples, las medidas que actualmente aplica el Perú para el funcionamiento de este sistema son las siguientes:

- El presupuesto de divisas.
- La autorización de pagos, que es requerida para toda importación que se realice al amparo del presupuesto de divisas sea al tipo de cambio MUC o bancario.
- Supervisión de la importación en puerto de embarque para todas las operaciones bajo el presupuesto de divisas. Si la verificación es satisfactoria se emite un aviso de conformidad sin el cual el BCR no autoriza la venta de moneda extranjera.



- //
- Registro de importaciones, también denominado Anexo 5. Mediante dicho Anexo se presenta al BCR la solicitud de importación para fines de registro, acompañada por la licencia previa, la autorización de pago, el aviso de conformidad y la carta del proveedor. Este documento siempre es requerido aun cuando se efectúe la operación al amparo de licencia previa sin uso de divisas, con los requisitos pertinentes.

Dicho documento, una vez visado, regresa a la banca comercial, quedando autorizada la operación de importación.

- Requerimiento del financiamiento externo, que fuera diseñado inicialmente para bienes de capital, actualmente se ha extendido a todo el universo arancelario, con la finalidad de permitir la provisión de recursos externos sin presionar la balanza de pagos.

De las medidas anteriores se puede observar que, el presupuesto de divisas y la autorización de pagos, constituyen las restricciones cuantitativas fundamentales tanto para acceder al mercado único como al bancario. De estas restricciones centrales se derivan otras complementarias de carácter administrativo, necesarias para el funcionamiento de dicho sistema, como es el caso del registro de importación (Anexo 5) y el aviso de conformidad.

Adicionalmente, la obligatoriedad de financiamiento externo afecta el costo de la importación, dificultando las importaciones de los países miembros, dada su menor capacidad financiera en relación a otros países.

3. BOLIVIA (10)

A partir de agosto de 1985, mediante DS21060, se establece la Nueva Política Económica a través de la cual se dispone un régimen de mayor apertura al comercio exterior y de libertad en el mercado de cambios.

El sistema cambiario consiste en la aplicación de un tipo de cambio único, real y flexible, resultante de las operaciones de venta pública de divisas que efectúa el Banco Central de Bolivia (BCB) a través del denominado "Bolsín de Divisas".

El Comité de Cambios y Reservas establece el total de divisas a ofrecerse y el tipo de cambio mínimo de la oferta. Los demandantes de divisas que pueden ser cualquier persona natural o jurídica, presentan propuestas adjuntando un certificado de depósito por un valor equivalente al 10% del monto solicitado. El Comité de Cambios y Reservas adjudica las propuestas en función de los mejores precios ofertados. El promedio ponderado resultante de dichas operaciones será el cambio oficial que regirá para toda operación mercantil, financiera, cambiaria o bancaria hasta la siguiente subasta de divisas.

Las condiciones de acceso al mercado cambiario son libres e irrestrictas siendo mucho más abierto en la medida que no existen restricciones para arancelarias relevantes que limiten las importaciones.

10) D.S. 21060 Nueva Política Económica, Agosto 1985.

//

4. COLOMBIA (11)

4.1 Régimen cambiario

Colombia adoptó en marzo de 1967, mediante Decreto-ley no. 444, el Régimen de Cambios Internacionales y de Comercio Exterior vigente hasta la fecha.

Este régimen consiste en la aplicación de un sistema de control de cambios y en el monopolio de la compra-venta de divisas por parte del Gobierno.

El tipo de cambio se establece mediante el sistema de minidevaluaciones o crawling peg, con el objetivo de alcanzar o mantener una tasa de cambio real de equilibrio.

4.2 El sistema de asignación de divisas

El control de cambios por el lado de las importaciones, significa que toda importación requiere de la expedición de una licencia de cambio.

El Estatuto Cambiario establece que corresponde a la Junta Monetaria elaborar periódicamente los presupuestos de ingresos y egresos de divisas, a los cuales se debe ajustar la expedición de la licencia de cambio.

El Consejo Directivo de Comercio Exterior determina el presupuesto definitivo y la proporción de las importaciones sujeta a licencia previa y libre importación.

Toda operación de importaciones requiere de la solicitud del registro de importación. La Junta de importaciones efectúa la asignación del presupuesto mensual de divisas para los productos sujetos al régimen de licencia previa.

Asimismo, para la obtención de la licencia de cambio se requiere que los importadores, 21 días antes de la solicitud de la respectiva licencia, depositen el 95% del valor de las importaciones en moneda nacional (Resolución no. 58 de 1986 de la Junta Monetaria).

4.3 Las restricciones cambiarias

Con base en lo anteriormente planteado, el sistema de control de cambios en Colombia se expresa básicamente en la utilización del presupuesto de divisas y en la solicitud de licencia de cambio para su administración.

La consignación previa en moneda nacional del valor de las importaciones implica un costo financiero implícito para los importadores.

(11) Esta sección es desarrollada con base en el trabajo efectuado por el consultor Efraín Velázquez: "Consideraciones sobre las restricciones cambiarias en Colombia y Venezuela". Diciembre de 1988.

//

5. VENEZUELA (12)

5.1 El régimen cambiario

A partir de 1983, Venezuela modifica su régimen cambiario al contemplar un mercado con acceso restringido y tipos de cambio controlados y un mercado libre.

Actualmente, el mercado de cambios controlado se rige bajo el sistema de un tipo de cambio único fijado por el Gobierno y un mercado libre donde el tipo de cambio se determina con base en el libre juego de la oferta y demanda.

El Ministerio de Hacienda informa en la primera quincena de diciembre de cada año el monto aprobado del presupuesto de divisas para importaciones.

5.2 El sistema de asignación de divisas

El proceso para la obtención de divisas preferenciales se sujeta a los siguientes procedimientos:

- Toda persona que desee participar en el régimen de divisas preferenciales, deberá estar inscrita en el Registro de Importadores de la Dirección Sectorial de Divisas para Importaciones (DGSDI) del Ministerio de Hacienda (antes Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales RECADI).
- Las solicitudes de participación en el presupuesto de divisas destinadas a las importaciones programadas, deberán ser presentadas por los importadores a través de la banca comercial.
- La DGSDI emite un documento denominado "Conformidad de Importación" mediante el cual se garantiza las divisas para la importación.
- Una vez obtenida dicha conformidad, el importador puede contratar compañías verificadoras para realizar la inspección de las mercancías, las cuales emiten el "Certificado de Verificación", documento que es indispensable para los trámites bancarios.
- Una vez otorgada la conformidad de importación, el importador se dirige a su Banco tramitador para solicitar la apertura de la carta de crédito.
- El Banco tramitador solicita al Banco Central las divisas correspondientes, equivalentes a un 20% del valor de la Conformidad de Importación y el Banco Central emite un "Certificado de Disponibilidad de Divisas" por el 80% restante de la Conformidad de Importación. Posteriormente, se sustituye dicho certificado, una vez cumplidos los requisitos legales por la "Autorización de Obtención de Divisas".

(12) Con base en la información contenida en el trabajo efectuado por el consultor Efraín Velázquez: "Consideraciones sobre las restricciones cambiarias en Colombia y Venezuela", Diciembre de 1988.

//

5.3 Las restricciones cambiarias

Con base en lo anteriormente planteado, se observa que el presu puesto de divisas con el tipo de cambio preferencial se regula básica mente con el Certificado de Conformidad de Importación que emite la DGSDI y por la autorización para la obtención de divisas del Banco Central en favor del importador para el pago al proveedor extranjero.

Los demás requisitos constituyen normas administrativas neces rias para el funcionamiento del sistema de control de cambios.
