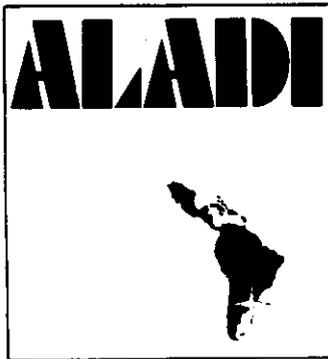


Secretaría General



Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

COMPARABILIDAD INTERNACIONAL DE
RESULTADOS DEL COMERCIO EXTERIOR
DE LOS PAISES MIEMBROS

ALADI/SEC/di 354
12 de junio de 1990

Introducción

Las estadísticas del comercio internacional son estadísticas del sector público obtenidas como subproducto de la actuación administrativa del Estado. Aunque todas ellas tienen las mismas características básicas, el detalle de las recopilaciones varía según los países, atendiendo los diversos requerimientos políticos, económicos y administrativos nacionales. Cuando se consideran informes comerciales por pares de países, dado que las cifras tienen su origen en distintas recopilaciones, se observa frecuentemente como la comparabilidad de resultados se ve afectada como consecuencia de las variaciones mencionadas. La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ha recomendado permanentemente que los países adopten conceptos y definiciones comunes y métodos de compilación uniformes de modo que sus estadísticas sean razonablemente comparables. No obstante, si bien es cierto que en los últimos años se han obtenido importantes progresos en este campo a nivel mundial, todavía subsisten en muchos países la mayoría de las causas que ocasionan las discrepancias en las estadísticas comerciales.

El presente documento tiene por objeto poner en conocimiento de los usuarios algunas de las limitaciones más notorias detectadas en los informes del intercambio comercial de los países miembros de la ALADI que afectan la comparabilidad de los datos por pares de países y de los datos de las exportaciones e importaciones intrarregionales totales, de modo de facilitar la comprensión e interpretación de las cifras del comercio recíproco. En las publicaciones que tienen su origen en el Departamento de Información y Estadística de la Secretaría General, frecuentemente se hace mención, no sólo a algunas de las causas que determinan las discrepancias citadas, sino también a las limitaciones que afectan la información. Algunas de ellas, por evidentes, no requieren mayor explicación. Sin embargo, parece aconsejable ocuparse especialmente de algunos aspectos que no han sido suficientemente descritos. Ellos son los que se refieren a los sistemas comerciales que emplean los países en el registro de los datos estadísticos de su intercambio externo y lo relativo a las prácticas nacionales en materia de cobertura de las estadísticas,

valoración de exportaciones e importaciones e integridad de los informes comerciales que suministran a la Secretaría General. Por otra parte, es oportuno referirse también a algunas consecuencias estadísticas ocasionadas por la adopción del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías como base de la NALADI y de los aranceles nacionales de mercaderías.

Sistemas comerciales de registro estadístico

Hay países que efectúan el registro de los datos de sus importaciones a partir del despacho por la aduana para uso interno y capturan los datos de exportaciones relativos a los embarques de bienes de origen nacional o previamente importados. Estos países aplican el llamado "sistema especial". Otros países registran en sus importaciones todos los bienes que ingresan al territorio nacional y en sus exportaciones todos los bienes que salen de él. Se dice que estos últimos usan el "sistema general".

Si se aplicara estrictamente la definición del comercio especial, en las importaciones los bienes que ingresaran al país para elaboración interna y venta posterior al exterior no serían registrados, porque las mercaderías no habrían sido despachadas por la aduana para consumo interno y no figurarían en las exportaciones porque no habrían sido previamente importados. Sin embargo, se recomienda que estas actividades se incluyan en las estadísticas del comercio especial considerando que, desde el punto de vista económico, la actividad mencionada no se diferencia de similares actividades que se desarrollan en otros sectores.

De acuerdo con lo anterior, la cobertura de las importaciones especiales de un país comprende:

- Importaciones declaradas para uso interno procedentes del exterior o de zonas o puertos francos.
- Importaciones declaradas para elaboración en los almacenes de transformación interna.
- Importaciones declaradas para uso interno introducidas en los almacenes generales de depósito de la aduana.

Las exportaciones especiales cubren:

- Exportaciones de productos de origen nacional.
- Exportaciones de productos previamente importados y elaborados en los almacenes de transformación interna.
- Reexportación de bienes previamente importados.

//

Quando se emplea el sistema comercial general, la frontera del país es la frontera estadística. En consecuencia, las importaciones generales comprenden:

- Importaciones declaradas para uso interno procedentes del exterior.
- Importaciones para elaboración interna.
- Importaciones entradas en los almacenes generales de depósito de la aduana y en las zonas y puertos francos.

Las exportaciones generales constan de:

- Exportaciones de productos de origen nacional.
- Exportaciones salidas de almacenes de transformación interna.
- Exportaciones de los almacenes y zonas francas.
- Reexportaciones de bienes importados.

El uso de uno u otro sistema comercial de registro estadístico no implica que uno sea mejor que el otro. El cambio de uno a otro sistema implicaría un considerable esfuerzo poco práctico para muchos países.

Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, emplean el sistema comercial especial para el registro de sus datos del intercambio con el exterior. Brasil usa el sistema especial en importaciones y el general en el registro de sus datos de exportaciones, en tanto que Ecuador, México y Venezuela emplean el sistema general en ambos comercios.

Consecuencias estadísticas del empleo de distintos sistemas

La oportunidad del registro estadístico tiene pocas diferencias según se use uno u otro sistema comercial cuando se trata de la captura de los datos que se refieren a las compras externas de bienes que se internan para el consumo de un país, o cuando se efectúan exportaciones de mercaderías de producción nacional. Puede darse, en cambio, un lapso considerable entre el momento en que los bienes ingresan, en depósito aduanero con suspensión del pago de los gravámenes que inciden sobre la importación o en zonas francas y el momento en que se retiran de la aduana o se importan desde zonas francas. Esta diferencia temporal dificulta la comparación de los datos de las importaciones especiales con las cifras correspondientes de exportación de los copartícipes del comercio, independientemente de los sistemas comerciales que usen estos últimos. Por ejemplo, una importación que hace Argentina (sistema especial) de un cierto producto procedente y originario de Colombia puede permanecer en depósito aduanero por un período relativamente prolongado, hasta que el importador pague los gravámenes y se haga el despacho a plaza. Este último es la fuente de captura del dato estadístico y pueden haber pasado varios meses desde la oportunidad del registro de la exportación en la aduana de Colombia. En consecuencia, la exportación colombiana puede figurar en un año y la importación argentina en el año siguiente.

Similares consideraciones son aplicables en relación a las internaciones en zonas francas. Con base en la cobertura que tiene cada sistema comercial de registro estadístico, fácilmente se pueden deducir las consecuencias que pueden darse en la comparabilidad de resultados en las compilaciones del comercio recíproco por pares de países y en los totales de los valores de las exportaciones e importaciones intrarregionales de un año determinado.

Valoración FOB en las exportaciones, valoración CIF en las importaciones

Para la mayoría de los análisis económicos se prefieren los valores FOB (free on board) de exportaciones y los valores CIF (cost, insurance, freight) de importaciones. Estos últimos son comparables con los precios internos del país importador, lo que no sucede con las cifras expresadas en FOB. La totalidad de los países miembros suministran los datos detallados de sus importaciones en CIF. De acuerdo con la normativa vigente en materia de suministros (1) esos valores deben discriminarse según sus componentes al nivel de cada registro sumario: costo (valor FOB), seguros y fletes. Así lo hacen Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay, en tanto que Bolivia, Colombia, Ecuador y Paraguay proporcionan la suma de seguros y fletes, costo (valor FOB) y valor CIF. Finalmente Venezuela sólo suministra los valores expresados en CIF.

En las exportaciones, la valoración es FOB, que incluye el transporte de las mercaderías a la frontera aduanera, los eventuales gravámenes a las exportaciones y los gastos de carga de los bienes a los medios de transporte utilizados. Esta definición es aplicable a los datos de exportaciones de todos los países miembros con la excepción de Bolivia, país en cuyos documentos aduaneros de exportación no existe indicación alguna acerca de si los valores son FOB o CIF. En consecuencia, los que se consignan en las pólizas deben ser tomados como "valores oficiales en aduana", tal como se indica en esos documentos.

Cobertura de las estadísticas de comercio exterior

Como norma general, las exportaciones corresponden a todas las mercaderías que se restan del acervo material de un país debido al movimiento de salida de los bienes al exterior, mientras las importaciones cubren todas las mercaderías que se suman al acervo material de un país, debido a la corriente de entrada de bienes que provienen del exterior (2).

La norma mencionada es aplicada por los países miembros con algunas salvedades en lo que se refiere a las estadísticas de Perú y de Venezuela.

(1) "Manual de Instrucciones para el suministro uniforme de los datos de comercio exterior de los países miembros" (ALADI/OR/Resolución 65).

(2) La aplicación rígida de estos criterios determinaría que en algunos casos se incluyeran movimientos inadecuados de bienes. Sobre el particular, puede verse el documento de Naciones Unidas "Estadísticas del Comercio Internacional, Conceptos y definiciones" (Serie M Nº 52/Rev. 1).

//

En el caso de Perú, los informes del intercambio comercial que se remiten a la Secretaría General son de cobertura incompleta, tanto en las exportaciones como en las importaciones y se refieren a las aduanas marítima de El Callao y aérea de Jorge Chávez e informaciones parciales de las aduanas del interior. En términos de valores, la cobertura ha alcanzado en los últimos años a un porcentaje aproximado del 85% de los respectivos totales. En sentido estricto, ésto no significa que no se cumpla la norma de cobertura correspondiente, aun cuando el resultado es similar.

En cuanto a Venezuela, las exportaciones de petróleo han ocasionado problemas de compilación tales que el organismo nacional correspondiente no suministra a la Secretaría los datos relativos a las ventas de hidrocarburos, desde el año 1973. Por tanto, para completar la información es preciso recurrir a los datos que proporciona el Ministerio de Energía y Minas (MEM), que no tienen un nivel adecuado de desagregación de mercaderías, ya que sólo clasifica los hidrocarburos en "petróleo crudo" y "productos refinados del petróleo". En el primer caso, la omisión no acarrea consecuencias estadísticas, pero sí se ocasionan cuando se trata de los productos refinados que pueden estar contenidos en varias partidas del arancel de aduanas. Por otra parte, los datos que proporciona el MEM por países de destino están expresados en miles de barriles y precio de realización promedio en dólares de cada período anual, con base en los cuales se calculan los valores. La omisión en el suministro de los datos también se da en el caso de las ventas de hierro, que no son registradas en las estadísticas del comercio exterior.

Integridad de los informes del comercio exterior

La integridad de los informes está directamente relacionada con el cumplimiento de la normativa establecida en el "Manual de Instrucciones para el suministro uniforme de los datos de comercio exterior de los países miembros" a la Secretaría General, anexo a la Resolución 65 del Comité de Representantes de la Asociación. Las situaciones que en esta parte se mencionan se refieren sólo a las variables y atributos de mayor demanda por parte de los diversos usuarios de las estadísticas de comercio exterior de los países de la región.

Las omisiones o faltas de integridad más relevantes detectadas en los informes de detalle de comercio exterior que remiten los países miembros a la Secretaría, tienen que ver con las clasificaciones de mercaderías y con la de los mecanismos previstos en el Tratado de Montevideo 1980.

La clasificación según aranceles nacionales de mercaderías se cumple por la totalidad de los países miembros, tanto para exportaciones como para importaciones. Sin embargo, Chile, en el detalle de los informes del comercio exterior correspondientes a los últimos años, frecuentemente ha omitido la identificación de los productos objeto del intercambio, ya que ha proporcionado códigos de mercaderías incompletos, figurando movimientos sumarios que no contemplan el nivel de desagregación del arancel de aduanas. En consecuencia, aparecen datos sobre ciertas partidas (4 dígitos) o subpartidas (6 dígitos) del arancel y, simultáneamente, cantidades y valores que corresponden a ítem

específicos de esas partidas y subpartidas. Esta situación determina que la información, con el máximo de desagregación, no sea de cobertura completa y no se puedan efectuar, en ciertos casos, análisis confiables de valores unitarios ni lograr un adecuado seguimiento de las series cronológicas por productos.

Algunos países, entre los que se cuentan Argentina y México, suministran la información empleando ocasionalmente aranceles nacionales de mercaderías no vigentes en el período de referencia de los datos. Estas situaciones también implican faltas en la integridad de los envíos, ya que con frecuencia esos códigos no vigentes tienen una mayor agregación y las nuevas aperturas presentan mayor detalle, lo que impide la conversión a los códigos vigentes. De manera entonces que en el informe de un año calendario un cierto producto puede estar incluido en una partida "residual" no vigente y, por otra parte, tener movimiento de comercio de acuerdo con una nueva clasificación en un ítem específico del arancel respectivo.

La omisión de la clasificación según ítem de la NALADI es, sin duda, una de las carencias más importantes detectadas en los informes comerciales de los países miembros. La presentación de las estadísticas de comercio exterior (exportaciones e importaciones), referidas tanto al intercambio intrarregional como al intercambio con el resto del mundo deben ser presentadas según esa nomenclatura. Así se estableció en la Resolución 45 del Comité de Representantes, por la que se adoptó la NALADI, en la Resolución 107 del mismo órgano por la que se adoptó la Nomenclatura de la Asociación basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías y también en el "Manual de Instrucciones" para el suministro de información de estadísticas de comercio exterior por parte de los países miembros a la Secretaría General (ALADI/CR/Resolución 65). Sin embargo, en los envíos de los últimos años sólo Brasil ha informado el ítem NALADI en todo el comercio, mientras que Argentina y Uruguay sólo lo han hecho con relación a las importaciones intrarregionales y Colombia y Paraguay únicamente con relación a sus importaciones negociadas. En los informes de los demás países y en las importaciones no negociadas de Colombia y Paraguay, en el Sector Estadística se efectúa la correlación de las importaciones intra-ALADI con base en el detalle de los aranceles nacionales de mercaderías, asignándose los ítem NALADI correspondientes, con las limitaciones impuestas por las diversas desagregaciones de los códigos arancelarios. Asimismo, en estos casos también se asigna la subpartida de la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA) que corresponda en cada movimiento sumario de comercio para el universo del intercambio.

En lo que se refiere a la clasificación según mecanismos del Tratado de Montevideo 1980 en las importaciones, Argentina, Brasil y Uruguay han discriminado sus compras externas según tipo y número de acuerdo y han informado los movimientos correspondientes a la preferencia arancelaria regional (PAR) en los últimos años. Colombia, hasta 1987, Paraguay y Chile sólo informan el carácter negociado de sus importaciones, sin clasificarlas. Los restantes países, hasta el momento, han omitido toda información relativa a las importaciones negociadas.

//

Los atributos faltantes antes mencionados se complementan en el Sector Estadística, asignando el tipo y número de acuerdo en los casos de Colombia, Chile y Paraguay y el carácter negociado y la consiguiente clasificación en los informes de Bolivia, Ecuador, México, Perú y Venezuela, con base en las descripciones de los aranceles nacionales de mercaderías y en las concesiones otorgadas vigentes en cada país y período analizado.

Las ventajas e inconvenientes que resultan del tratamiento de la información en los casos de falta de integridad que se han descrito, deben ser evaluados de acuerdo con el alcance de las necesidades de cada usuario de la información de comercio exterior que suministra la Secretaría General. El esfuerzo estadístico que ha demandado durante la pasada década suplir la omisión de clasificaciones de mercaderías y de mecanismos del Tratado ha sido considerable y la solución de los problemas que afectan la integridad de los suministros de los informes comerciales y su oportunidad, constituyen preocupaciones permanentes del órgano técnico de la Asociación.

Consecuencias estadísticas de la adopción del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías como base de la NALADI y de los aranceles nacionales

Desde su entrada en vigencia, la Nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (NCCA) no había sido objeto de un estudio completo y sistemático, ya que las anteriores revisiones sólo habían sido parciales. En cambio, la preparación del Sistema Armonizado incluyó un análisis detallado de las disposiciones legales de la NCCA en lo que tiene que ver con las reglas interpretativas, notas de Secciones y Capítulos y en los textos de las partidas y sus contenidos. Esto ocasionó una completa revisión, actualización y reestructuración de la NCCA. Se suprimieron partidas (4 dígitos) y, en ciertos casos, capítulos (2 dígitos), porque las mercaderías comprendidas en ellos ya no generaban suficiente comercio internacional o porque, por diversas razones no se justificaban esas aperturas.

Por otra parte, muchas partidas que tenían una excesiva agregación fueron abiertas en dos o más partidas y en ciertos casos se cambiaron partidas de un capítulo a otro o parte del contenido de algunas partidas se transfirió a otras diferentes, con el objeto de lograr una disposición más racional o para simplificar la clasificación de las mercaderías consideradas.

La adopción del Sistema Armonizado plantea problemas, sin solución posible, que afectan la comparabilidad internacional y temporal de los datos del comercio exterior a nivel mundial, ocasionando un impacto sin precedentes en las estadísticas del intercambio comercial de los países miembros. Obviamente está fuera de toda discusión las enormes ventajas que el uso del Sistema habrá de brindar. Sin embargo, la adopción no concertada en lo que se refiere a una determinada fecha de puesta en vigencia de los nuevos aranceles nacionales de mercaderías basados en el Sistema habrá de acarrear inevitables cortes de series estadísticas durante un período que puede llegar a ser relativamente prolongado, lapso cuya duración, está directamente vinculada con la puesta en vigor de los

nuevos códigos. Al respecto, corresponde mencionar que la fecha de puesta en vigencia en México fue el 19 de julio de 1988, de Brasil y Paraguay, el 19 de enero de 1989, de Chile el 19 de enero de 1990 y de Venezuela el 19 de mayo de 1990. En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú entrarían a regir a más tardar en junio del presente año y en Uruguay, a partir del 19 de enero de 1991. Finalmente en Argentina, pese a que el proyecto respectivo estaría muy adelantado, no se conoce en la Secretaría General la fecha probable de entrada en vigor.

Si bien el panorama es muy alentador en lo que se refiere a la pronta adopción del Sistema Armonizado como base de las nomenclaturas nacionales de mercaderías, reduciéndose así los efectos que un largo período de transición podría ocasionar, igualmente la comparabilidad internacional y temporal de las estadísticas comerciales de los países miembros y de la ALADI en su conjunto se verán seriamente afectadas, por lo menos en el futuro inmediato.

Los informes comerciales de México de 1988, aun no recibidos por la Secretaría General, están expresados de acuerdo con la nomenclatura de mercaderías anterior hasta el 30 de junio de ese año y con la nomenclatura basada en el Sistema a partir de esa fecha. Cumplido el cierre del primer semestre de 1988, para convertir la información a la nueva nomenclatura, habrá que recurrir inevitablemente a toda la documentación aduanera fuente, referida a ese período para, con base en ella, adjudicar nuevamente códigos de mercaderías, ya que las descripciones del antiguo y nuevo código son insuficientes para lograr la uniformidad en el período anual.

Similares consideraciones pueden hacerse en los casos de Venezuela, que adoptó el Sistema a partir de mayo de 1990, y eventualmente de los demás países del Acuerdo de Cartagena, que pondrían en vigencia sus nuevos aranceles nacionales de mercaderías durante el transcurso del presente año.

En cambio, los datos de Brasil y Paraguay correspondientes al período enero-diciembre de 1989, que todavía no fueron remitidos a la Secretaría General, están expresados de acuerdo con una única nomenclatura con las aperturas nacionales dispuestas en cada país, pero en ambos casos basada en el Sistema Armonizado. Igual situación se daría con respecto a los informes de Uruguay del año 1991, siempre que este país adopte la nueva nomenclatura básica a partir del 19 de enero del año mencionado.

En resumen, en 1988 habría un solo país con su comercio expresado en términos del Sistema Armonizado. En 1989 se agregarán Brasil y Paraguay, mientras los ocho países restantes presentarán sus informes comerciales de acuerdo con nomenclaturas de mercaderías basadas en la NCCA. En 1990, Chile y Venezuela y probablemente los demás países andinos enviarán sus informes basados en el Sistema Armonizado. Pero en los países del Grupo Andino se dará la misma situación de México en 1988, por lo que deberían efectuarse las conversiones de códigos al Sistema Armonizado, elaborando nuevamente todas las estadísticas expresadas con base en la NCCA para los primeros meses del año.

//

Finalmente, en 1991, si Uruguay y Argentina adoptan el Sistema como base de sus aranceles nacionales de mercaderías a partir del 1º de enero de ese año, se habrá normalizado la situación estadística, pero sólo con respecto a ese año y siguientes, ya que los datos retrospectivos, en todos los casos, en mayor o menor grado según las fechas de adopción, adolecerán de importantes limitaciones que afectarán la comparabilidad internacional y temporal de las series cronológicas de detalle en volumen físico y valor.

En cuanto a la adopción de la Nomenclatura de la Asociación (NALADI) basada en el Sistema Armonizado, vigente desde el primero de enero de 1990, la Resolución 107 del Comité de Representantes estableció que las estadísticas de 1990 podrán presentarse identificando las mercaderías con los códigos de la Nomenclatura establecida en la Resolución 45 del Comité, basada en la NCCA. Dicho de otra forma, la clasificación a emplear es optativa en 1990, contemplándose así la situación de aquellos países que no hubieran adoptado el Sistema básico en el primer año de vigencia de la nueva NALADI. Aquí se plantea entonces un nuevo factor que conspira contra la uniformidad en la presentación de los datos del comercio exterior de los países miembros.
