

# capítulo XI INFORME ESPECIAL SOBRE EL GRUPO ANDINO

## A - INTRODUCCION

El tercer período de sesiones extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena tuvo como principales puntos en su agenda el estudio y aprobación de los siguientes tópicos:

- a) Un régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes licencias y regalías.
- b) La adopción de un arancel externo mínimo común para los países de la sub-región.
- c) La asignación de todos los productos del universo arancelario dentro de las diversas modalidades de

desgravación y programación sectorial previstas en el Acuerdo.

## B - REGIMEN COMUN DE TRATAMIENTO A LOS CAPITALES EXTRANJEROS

En este capítulo se describen inicialmente las características más sobresalientes del régimen aprobado. En seguida se efectúa una comparación con el régimen vigente en Colombia y el régimen común. En la sección final se hace un análisis de los más importantes cambios observados.

### 1 SINTESIS DEL REGIMEN COMUN

Tiene como objetivo fundamental buscar la adquisición progresiva de las empresas extranjeras por parte del capital nacional.

Se define como empresa extranjera aquella cuyo capital está conformado en más de un 50o/o por capital de origen extranjero. Se entiende por empresa mixta aquella cuyo capital de origen nacional flutúa entre el 51o/o y el 80o/o.

Finalmente se considera como empresa nacional aquella en la cual el capital de origen nacional es superior al 80o/o.

La clasificación de empresa dentro de estas categorías no depende exclusivamente de la participación del capital. En el caso de empresas mixtas y nacionales es necesario que esta participación se refleje en la "dirección técnica, administrativa y comercial de la empresa".

### 2 SISTEMA DE CONTROL

Las inversiones extranjeras, ya sean nuevas o reinversiones superiores al 50o/o del capital de la empresa, deberán someterse a un sistema de aprobación previa. Para este efecto, el inversionista deberá llenar una solicitud o formulario que le permita al organismo respectivo de cada país efectuar una evaluación del proyecto.

### 3 ADQUISICION DE EMPRESAS NACIONALES NACIONALES

El estatuto prohíbe la adquisición de empresas de capital nacional por inversionistas extranjeros. Se exceptúa de esta regla únicamente la adquisición de acciones de empresas que se encuentran en peligro inminente de quiebra. Este peligro debe ser ratificado oficialmente por la Superintendencia de Sociedades Anónimas o su correspondiente en los otros países miembros. Además, debe haberse dado

opción preferencial de compra al capital nacional o subregional. Finalmente, esta concesión se efectúa por un período máximo de 10 años, y las condiciones de ella deberán ser fijadas por el organismo nacional encargado de tales gestiones.

#### **4 CREDITO**

Todos los créditos externos requieren autorización previa para todo tipo de empresas. Se permiten sin embargo límites globales de endeudamiento mediante los registros correspondientes.

En materia de crédito interno, las empresas extranjeras tendrán acceso al de corto plazo. Las condiciones serán reglamentadas posteriormente, pero queda entendido que este crédito se autorizará únicamente en casos excepcionales.

#### **5 TECNOLOGIA, MARCAS, PATENTES Y REGALIAS.**

El tratamiento de transferencia de tecnología inclusive el uso de patentes y marcas y los giros de regalías por estos conceptos, queda reglamentado en la siguiente forma:

- a) Todo contrato deberá pasar un trámite de control y autorización previa.
- b) No se aceptan contratos que contengan cláusulas de amarre por medio de las cuales el concedente o empresas vendedora de la tecnología obtenga beneficios injustificados.
- c) Se puede autorizar el giro de regalías para pagos de contribuciones tecnológicas intangibles, excepto cuando exista relación casa matriz-subsidiaria.
- d) La Comisión, a propuesta de la Junta, señalará aquellos procesos de producción, productos o grupos de estos para los cuales no se podrá otorgar privilegios de patentes.

#### **6 NACIONALIZACION**

La conversión de empresas extranjeras en empresas nacionales o mixtas aparece como un régimen opcional para las empresas existentes que deseen aprovechar el mercado ampliado (a quienes se les otorgará certificados de origen) de los países del Grupo Andino y al mismo tiempo es un régimen forzoso para nuevas empresas que soliciten aprobación de la inversión con posterioridad al 1o. de Enero de 1971.

El régimen de nacionalización acordado es uno de cumplimiento progresivo en el sentido de que

ciertos porcentajes mínimos de capital deben ser adquiridos por los capitalistas nacionales en el tiempo. Para empresas existentes en Colombia debe cumplirse el 15o/o en 3 años, el 45o/o en 10 años y el 51o/o en 15. Las empresas nuevas deberán comenzar con un mínimo de 15o/o de capital nacional; a los cinco años deberán aumentarlo a 30o/o, a los 10 años, a 45o/o y a más de 51o/o a los 15 años.

El proceso de transformación de las empresas extranjeras se fijará mediante convenios entre la empresa y el organismo gubernamental competente.

En el caso en que sea el Estado el que adquiere acciones de empresas extranjeras, el porcentaje necesario para convertir la empresa en mixta será inferior al 51o/o. La Comisión decidirá el porcentaje.

Únicamente se exceptúa del régimen de nacionalización las empresas nuevas cuyo fin sea exportar al resto del mundo, para lo cual se ha fijado en 80o/o el mínimo necesario que se debe exportar.

#### **7 NORMAS ESPECIALES POR SECTORES**

Durante 10 años con posterioridad a la entrada en vigencia del régimen se autorizará la inversión extranjera sin límites de participación de capital en el sector de productos básicos (exploración y explotación de minerales) mediante el sistema de concesiones, las cuales no podrán exceder de veinte años. Además se estipula que no se autorizará a las empresas deducciones por agotamiento para fines tributarios.

No se admitirán nuevas inversiones extranjeras directas en servicios públicos ni en el sector de seguros, banca comercial y demás instituciones financieras, ni en transporte interno, publicidad, radioemisoras, televisión, periódicos, revistas y comercialización interna de productos.

Los bancos extranjeros no podrán recibir ningún tipo de depósitos locales a partir de 3 años de entrada en vigencia del régimen, a no ser que conviertan sus empresas en empresas nacionales para lo cual pondrán en venta acciones correspondientes al 80o/o del capital.

Asimismo, las empresas existentes en el sector de comunicación de masas y comercialización antes anotado deberá convertirse en empresas nacionales, para lo cual tienen obligación de poner en venta el 80o/o de su capital.

Se adiciona una cláusula por medio de la cual se estipula que en casos excepcionales los países podrán obrar en forma diferente en lo que respecta a normas especiales por sectores. En estos casos las empresas respectivas no tendrán acceso al mercado ampliado.

## **C - COMPARACIONES ENTRE EL REGIMEN COMUN APROBADO Y EL REGIMEN VIGENTE EN COLOMBIA**

### **1 - DESCRIPCION GENERAL DEL REGIMEN ACTUAL.**

El régimen actual de tratamiento a los capitales extranjeros en Colombia fue establecido por Decreto 444 de 1967.

El capital extranjero puede vincularse al país en la forma de capital préstamo el cual está reglamentado por la Junta Monetaria y en la forma de capital inversión. Esta última forma tiene dos trámites diferentes: Registro automático en la Oficina de Cambios para inversiones inferiores a US\$ 100.000 y análisis y aprobación del Departamento Nacional de Planeación para inversiones superiores a ese monto.

La falta aparente de control para las inversiones menores sugiere la posibilidad de fraccionar las inversiones y evadir el control. Sin embargo las cifras muestran que el 93o/o del valor total de las inversiones nuevas entre 1967 y 1970 ha provenido de inversiones superiores a US\$ 100.000 y, por lo tanto, han requerido aprobación previa de Planeación.

### **2 DIFERENCIAS ENTRE REGIMENES**

Ambos sistemas son de control, análisis y aprobación previa. El régimen común propone un control más severo, especialmente en lo que respecta a reinversiones de capital y transferencia de tecnología. Bajo el sistema actual la participación del capital nacional aparece como uno de los criterios que se toman en cuenta en la evaluación del proyecto. En el régimen común la participación nacional aparece como el principal de los objetivos buscados.

El régimen vigente no establece condiciones diferentes para la adquisición de empresas existentes de las exigidas para nuevas empresas. Hoy en día se acepta la adquisición de una empresa nacional si la evaluación del proyecto así lo recomienda. Es decir, cuando el aporte tecnológico, el efecto sobre balanza de pagos, la contribución al empleo, etc., sean benéficos para el desarrollo del país. El nuevo régimen permite la adquisición de empresas en

casos de excepción cuando el peligro de quiebra sea inminente; en caso de que los capitalistas nacionales no estén interesados en adquirir la empresa, y bajo la condición de que en un período de diez años se venda la empresa de nuevo al capital nacional.

En lo que respecta a remesas de divisas, el régimen vigente permite la remesa hasta de 14o/o de las utilidades netas sobre el capital y reembolsos de capital a tasas anuales de 10o/o. El nuevo régimen fija el mismo tope de 14o/o para las utilidades y prohíbe la amortización de capital. Ambos sistemas permiten otorgar remesas superiores al 14o/o. Bajo el régimen actual la decisión corresponde al Consejo Nacional de Política Económica, mientras que en el Estatuto Andino ésto lo deberá decidir la Comisión.

En relación con el crédito interno, este no se controla en el caso de empresas extranjeras según el régimen vigente en Colombia. El Estatuto, en cambio, determina que se permitirá crédito interno sólo para capital de trabajo, o sea, crédito a corto plazo.

En cuanto se relaciona al crédito externo, el estatuto cambiario colombiano determina la obligación de registro en la Oficina de Cambios, entidad que debe vigilar el endeudamiento externo de los residentes en Colombia e informar periódicamente a la Junta Monetaria sobre su monto y condiciones. La Junta Monetaria, a su vez, tiene la facultad de expedir normas de carácter general con el propósito de limitar el endeudamiento externo cuando éste sea excesivo o de prohibir ciertos créditos externos cuyos objetivos se consideren incompatibles con la política cambiaria y monetaria. El registro de los créditos es automático, cuando estos se ajustan a las normas de carácter general de la Junta Monetaria. El estatuto andino requiere, en cambio, autorización previa para todo crédito externo, aunque permite que se autoricen límites globales de endeudamiento.

En lo que respecta a adquisición de las empresas extranjeras por el capital nacional, el régimen andino presenta una diferencia real de fondo con el sistema colombiano actual, el cual, para nuevas inversiones en el proceso de negociación y estudio del proyecto, busca lograr la mayor participación posible de capital nacional, mientras que el estatuto andino hace forzoso el cumplimiento de ciertas metas mínimas de nacionalización para inversiones nuevas.

Para inversiones existentes, el estatuto colombiano no reglamenta ningún sistema de adquisición del capital extranjero, mientras que el régimen común prohíbe el acceso al mercado ampliado a empresas que no cumplan las metas de nacionalización.

En materia de transferencia de tecnología, marcas, patentes y regalías, el nuevo régimen propone el establecimiento de un sistema de control similar al colombiano. El mayor control sobre la remesa de regalías por el uso de marcas y patentes está de acuerdo con lo recomendado en el Plan de Desarrollo.

Finalmente debe anotarse que en lo relacionado con normas especiales por sectores, el Consejo Nacional de Política Económica había dictado la política de no aceptar nuevas inversiones en el sector financiero, especialmente después de considerado el efecto negativo de éstas en la balanza de pagos.

El régimen común propone prohibir la entrada de empresas en este sector, así como en el de servicios públicos y servicios de comunicación y comercialización. Mas aún, el nuevo régimen establece una nacionalización forzosa del capital de empresas existentes en estos sectores.

### 3 COMENTARIOS

Es indiscutible la necesidad de adoptar un régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros a nivel del Grupo Andino. De otra manera, los países podrían entablar una guerra de incentivos para atraer esta inversión y no lograr su adecuado control y encauzamiento. Asimismo, el régimen común es un instrumento necesario para garantizar que, en la medida de lo posible, los países miembros reciban todos los beneficios del proceso de integración.

Un régimen de este tipo debe tener como fin principal atraer hacia los países miembros aquella inversión extranjera que tenga repercusiones favorables sobre la producción, el empleo, la balanza de pagos y que constituya un aporte tecnológico real. La participación del capital nacional, así como el efecto de la inversión sobre la balanza de pagos y el empleo, deben constituir criterios primordiales para juzgar la bondad de la inversión, sin que esto signifique que deben ser los únicos. En un sistema de control como el imperante en Colombia bajo el régimen del decreto 444 de 1967 se han aplicado criterios muy severos para

analizar los efectos de la inversión extranjera sobre el desarrollo del país. De acuerdo con este sistema, se autoriza la adquisición de una empresa nacional por inversionistas extranjeros cuando esta trae efectos positivos sobre la balanza de pagos, el empleo, la producción y el aporte tecnológico.

Un caso en el cual se justifica la adquisición de empresas nacionales por extranjeras es cuando hay peligro inminente de quiebra. Esta excepción se tomó en cuenta en el régimen común, posiblemente a solicitud de Colombia. Asimismo parece bastante acertado dar opción preferencial de compra a los inversionistas nacionales. Exigir al empresario extranjero que luego de invertir en una empresa nacional para evitar su quiebra deba poner en venta de nuevo las acciones al término de diez años, limitará notablemente este tipo de operaciones.

En lo relacionado con la remesa de divisas por concepto de utilidades, se observa que la versión final incluye un control sobre las mismas. En países con estrecheces de divisas y con estructura industrial monopolizada como el nuestro es imperante tal control.

A diferencia del régimen colombiano, en el andino se prohíben las remesas de divisas por concepto de amortización de capital. Actualmente para el país tal medida no implicará una reducción en las divisas remitidas, ya que en Colombia tal opción se ha ejercitado con poca frecuencia.

El endeudamiento externo de las empresas implica utilización de divisas que debe reglamentarse, no sólo por ser escasas, sino también a causa del efecto que tiene el endeudamiento externo sobre el manejo de la política monetaria y cambiaria.

El sistema de control vigente en Colombia y el establecido en el régimen común son, por lo tanto, recomendables, no sólo para las empresas extranjeras sino también para las empresas de capital mixto y nacional. Sin embargo, el régimen andino implica controles más complejos y costosos que los del decreto 444, pues en aquél se requiere autorización previa para cada crédito, cuando la vigilancia se puede ejercer más eficazmente mediante normas de carácter general expedidas por las autoridades competentes de los países miembros.

La prohibición de crédito interno a largo plazo para las empresas extranjeras es justificada, teniendo en cuenta lo limitado del ahorro nacional y que la cooperación del capital externo se busca

precisamente para incrementar las disponibilidades de ahorro. Esto es aún más cierto si se tiene en cuenta que la política actual de tasas de interés en Colombia podría implicar que las empresas extranjeras recibieran subsidios ocultos si se les diera acceso indiscriminado al crédito a largo plazo. Naturalmente esta situación podría corregirse mediante la eliminación de tasas de interés de subsidio.

Se dice que la nacionalización mejora el efecto de la inversión sobre la balanza de pagos, porque mientras mayor sea la participación nacional en una empresa, menor será la cuantía de las divisas giradas al exterior por concepto de remesas de utilidades y posiblemente por regalías. Así se justifica una ventaja sustancial para el país al lograr una mayor participación del capital nacional en la empresa. Este planteamiento debe examinarse con más detenimiento. En primer lugar, dado de que el capital es escaso, no parece obvio que su mejor uso alternativo sea emplearlo en la adquisición de empresas existentes. En segundo lugar, aunque a largo plazo, una mayor vinculación de capital nacional en una empresa existente reduce los giros al exterior y, por lo tanto, el efecto negativo sobre balanza de pagos, estas acciones deben comprarse a los extranjeros y pueden aumentar la demanda de divisas a corto plazo. Finalmente debe considerarse que el efecto total sobre la balanza de pagos es incierto, ya que tendría que contabilizarse entre otros los siguientes aspectos: los giros que se efectuarían, el costo de divisas del capital adquirido y el costo de oportunidad de la utilización del capital nacional en términos de divisas.

En lo que respecta a normas especiales por sectores, es conveniente no admitir inversiones extranjeras en el sector de servicios públicos y transporte y comunicaciones internas, por tener los productos de estos sectores elementos de bienes públicos, cuyo suministro no debe depender del criterio de utilidades máximas, teniendo en cuenta que la aplicación de este criterio podría llevar en muchos casos a fuertes restricciones en la oferta, las cuales acarrearían serios perjuicios al desarrollo económico y social del país. Estos servicios deben ser prestados preferencialmente por el sector público o deben estar rigurosamente reglamentados por el gobierno.

En relación a la nacionalización del sector financiero, se mencionó que la actividad extranjera

trae efectos negativos en la balanza de pagos y que la política adoptada en Colombia y vigente en la actualidad prohíbe inversiones nuevas en este sector. Tal política es conveniente, teniendo en cuenta el poder de control que se puede lograr en ciertos casos con inversiones relativamente modestas en esta rama.

## **D ARANCEL EXTERNO MINIMO COMUN**

El objetivo del arancel externo mínimo común, según el artículo 63 del Acuerdo, es adoptar una estructura arancelaria mínima tal que:

- 1) Provea una protección adecuada para la producción subregional.
- 2) Permita lograr progresivamente un margen de preferencia subregional o sea una diferencia entre el arancel con terceros países y el intraregional.
- 3) Facilite la adopción del arancel externo común.
- 4) Estimule la eficiencia de la producción subregional.

Entre 1972 y 1976 los países deberán subir aquellos aranceles para los cuales se tengan niveles inferiores a los acordados en el arancel externo mínimo común (AEMC) en forma lineal, anual y automática. Entre 1977 y 1980 los países adoptarán el arancel externo común (AEC). En esta forma el AEMC debe servir como aproximación al AEC.

Para la elaboración de la estructura adoptada se tuvo como criterio prioritario buscar una protección efectiva similar para todos los productos, con el objeto de evitar protecciones excesivas y arbitrarias. Esta meta se logró mediante la fijación de tarifas nominales que varían dentro de un estrecho margen. (1)

La reforma arancelaria iniciada en Colombia en 1968 buscaba como meta principal reducir la dispersión entre las tarifas nominales con el objeto de lograr protecciones efectivas similares en todas las líneas. En este sentido se habría reformado ya un 20% de las posiciones de arancel colombiano. La adopción del AEMC acelera en esta forma un proceso iniciado desde 1968 en Colombia y sugerido en el Plan de Desarrollo como política de alta prioridad.

A continuación presentamos las protecciones efectivas promedio para algunas ramas industriales según las dos estructuras arancelarias. Debe anotarse que, en efecto, la estructura adoptada

(1) INCOMEX, Documento CDCE/SII/04/71.

reduce el margen de variación observado en el arancel actual colombiano.

## CUADRO NUMERO 1

### PROTECCIONES EFECTIVAS PROMEDIO

(Valores porcentuales)

Rama Industrial	Arancel colombiano	AEMC
Prendas de vestir	490	91
Cuero	208	97
Papel y sus productos	140	76
Productos químicos	26	36
Material de transporte	41	93
Productos metálicos básicos	35	50

Fuente: Estimativos realizados por el Departamento Nacional de Planeación - Unidad de Integración Económica.

### E - ASIGNACION DE PRODUCTOS EN LAS DIFERENTES NOMINAS DE DESGRAVACION, PROGRAMACION Y EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ACUERDO.

Los capítulos IV y V del Acuerdo detallan las nóminas de los programas de liberación y programación industrial. Estas incluyen las siguientes listas:

- 1) Productos reservados para programación sectorial;
- 2) Bienes no producidos en la subregión que quedan totalmente liberados de gravámenes y restricciones en el ámbito subregional a partir del 28 de febrero de 1971;
- 3) Bienes incluidos en el programa general de liberación;
- 4) Bienes no producidos y asignados a favor de Ecuador y Bolivia;
- 5) Bienes producidos cuya liberación total de gravámenes ocurrió desde el 1o. de enero y concedidos a favor de Bolivia y Ecuador;
- 6) Lista de excepciones o grupo de productos para los cuales cada país tiene libertad en el manejo de su arancel y restricciones.

## 1. PROGRAMACION INDUSTRIAL

La reserva de productos para una programación

industrial busca aprovechar economías de escala con la especialización de las plantas de acceso a un mercado ampliado. Según el Acuerdo la asignación de plantas dentro de los diferentes países debe obedecer a los criterios de eficiencia industrial y distribución equitativa de beneficios.

Dentro de este grupo quedan incluidos la mayoría de los productos de los sectores petroquímico, químico-farmacéutico, siderúrgico y automotriz. Asimismo se programó una alta proporción de los bienes del sector de papel y celulosa, metal-metálica y electrónico. El número de posiciones NABALALC incluidas en programación es de 601. De éstas, 49o/o fueron del sector químico, químico-farmacéutico y petroquímico, mientras que 27o/o corresponde al sector metal-metálico. Es aparente sin embargo, que en esta lista se incluyeron entre 60 y 100 productos que no cumplen con los requisitos respecto a economías de escala.

## 2 BIENES NO PRODUCIDOS EN LA SUBREGION

El acuerdo contempla dos listas de bienes no producidos en la subregión, los cuales entran en proceso de desgravación completa dentro de los países miembros a partir del 28 de febrero. Una lista incluye productos de difícil producción por su complejidad tecnológica, falta de adecuada dotación de factores en la subregión o escaso consumo. La otra incluye productos asignados para la producción exclusiva de Ecuador y Bolivia, y cuyo mercado será reservado hasta diciembre de 1980.

La lista de difícil producción subregional en un futuro cercano incluye alrededor de 250 posiciones NABALALC, especialmente de los sectores químico, metálico y de bienes de capital en general.

La nómina de preferencias a Bolivia y Ecuador comprende 59 items. Sobresalen los productos químicos, del sector papel y celulosa, de partes y piezas del sector automotriz, artículos de relojería y el sector metal-metálico (véase sección sobre otros aspectos de la actividad económica).

Asimismo se nota un aumento considerable en el número de productos incluidos en esta lista al comparar la propuesta original con la decisión final.

### **3 BIENES PRODUCIDOS QUE FAVORECEN A ECUADOR, BOLIVIA Y CUYA LIBERACION TOTAL SE EFECTUO DESDE EL 1o. DE ENERO**

A favor de Bolivia se concedió la liberación total de 62 productos. De estos, 46 corresponden a bienes del sector agropecuario y de alimentos y 8 son derivados del estaño. Entre los productos otorgados a favor de Ecuador, 26 corresponden a productos del sector agropecuario o alimenticios.

Cabe destacar que han sido incluídos el cacao y sus derivados. Los otros 23 productos incluídos corresponden al resto de actividad económica. La inclusión de algunos artículos de madera (sillas, asientos, muebles), las conservas de pescado, así como los refrigeradores, implicarán una fuerte pero sana competencia a la industria nacional.

### **4 LISTA DE EXCEPCIONES**

De las 250 posiciones NABALALC elegibles para el régimen de excepciones, Colombia solicitó 178.

Entre los artículos de los sectores alimentos o bebidas se destaca la inclusión de los vinos. También se observa la inclusión de las fibras artificiales y de lana en el sector de manufactura textil. En el sector de metales básicos se incluyeron productos de acero y cobre principalmente. Entre los productos eléctricos y electrónicos sobresalen los motores, transformadores y aparatos telefónicos.

En términos conceptuales, la lista de excepciones al proceso de integración debería incluir aquellos artículos de producción ineficiente en el país que han requerido grandes inversiones o cuya competencia libre con otros países pueda implicar una reducción drástica en el empleo.

### **5 PROGRAMA GENERAL DE LIBERACION**

Consiste en reducir 10o/o anual las barreras arancelarias entre los países miembros. Es la base de una unión aduanera y, por lo tanto, del verdadero proceso de integración. Estas reducciones pondrán en competencia las producciones de los diversos países; eliminará las firmas ineficientes y fomentará una verdadera creación de comercio en la subregión.

En esta lista se incluyen más de 3.000 productos que, en adición a los 1.125 productos incluídos en otras listas, comprenden el universo arancelario

(algunos productos están incluídos en varias listas). Es decir, que en términos de productos, cerca del 75o/o entró a liberación. En términos de valor de la producción actual colombiana, la proporción es similar, pero en un futuro se reducirá, ya que tanto las listas de programación sectorial como la de excepciones incluyen bienes de sectores de gran crecimiento y de muy alto valor de producción.

Cabe anotar que los productos del sector agropecuario, de grandes perspectivas de exportación, quedaron incluídos en la liberación, aunque algunos de ellos tienen cláusula de salvaguardia, lo cual implica que su comercio puede ser regulado por los países importadores.