



INFORME SIA 30

EL LITIGIO COMERCIAL DE COLOMBIA CON PANAMÁ PONE EN EVIDENCIA QUE LA VERDADERA AMENAZA SOBRE LA INDUSTRIA TEXTIL Y DE CALZADO SON LOS TLC

El establecimiento de barreras arancelarias en los países ha funcionado históricamente como mecanismo de fortalecimiento y protección a su producción. Esto que fue determinante en las primeras fases de la industrialización en los países desarrollados, lo es aun en el actual contexto de liberalización comercial. A pesar de que Colombia se ha desarmado arancelariamente con los Tratados de Libre Comercio (TLC), en los últimos tres años se han emitido decretos que aparentemente protegen sectores como el calzado y textil de la competencia desleal proveniente de China vía Panamá (como la subfacturación) y del lavado de activos. Estas medidas han ocasionado problemas a Colombia con la Organización Mundial de Comercio (OMC), como por ejemplo, la reciente denuncia de Panamá que alega que los aranceles no son compatibles con los permitidos en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

El punto inicial fue la denuncia que en julio de 2012, la Asociación Colombiana de Industriales del Calzado, el Cuero y sus Manufacturas (ACICAM) hizo sobre la existencia de competencia desleal en las importaciones de estos productos, la denuncia incluía que el ingreso de mercancías a Colombia tenía precios subfacturados en relación con los manejados por el mercado colombiano. Para mitigar este efecto se produjo una medida de protección temporal que impedía un exceso de importaciones subfacturadas que deteriorarán el desempeño de sectores como la industria de calzado y textil en la economía (El país, 2016). Un ejemplo es que el 719% del comercio total de Panamá utiliza mecanismos de facturación falsa, afectando a productores y trabajadores que reciben sus importaciones a menores precios.

Adicionalmente, en Colombia los beneficios que se pueden obtener si se controla este tipo de comercio ilegal, según la ANDI serían más de 148.000 empleos en la industria manufacturera y un 4,6% en producción industrial adicional (DINERO, 2016)

En este sentido, el 31 enero de 2013 se adoptó el Decreto 074 a través de la sesión 251 del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio, en la cual se establecían, por el término de un año contado a partir de la fecha de entrada en vigencia del decreto (1 de marzo de 2013), aranceles mixtos compuestos por un arancel *ad valorem* y uno específico, aplicados simultáneamente para la importación de artículos de punto confeccionados¹, prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto² y artículos de textil confeccionados como mantas, ropa de cama, mesa, tocador, calzado, entre otros (Capítulos 61, 62, 63 y 64 respectivamente)³. El Decreto al perder su vigencia fue modificado por el Decreto 456 de 2014 el cual mantiene el arancel mixto para estas importaciones, es decir, un arancel *ad valorem* del 10%, más un arancel específico de 5 dólares por kilo bruto.

Puntualmente, "en el caso de confecciones el umbral será de 10 dólares por kilo. Todo lo que se importe por debajo de ese valor va a seguir pagando el mismo arancel mixto actual, es decir 10% más 5 dólares por kilo de confección. Y todo lo que se importe por encima de 10 dólares va a pagar 10% más 3 dólares por kilo. En cuanto al calzado, el umbral sería de 7 dólares. Cada par de zapatos importado que esté por debajo de este valor tendrá un arancel de 10% más 5 dólares. Los que estén por encima de los 7 dólares deberán pagar un arancel de 10% más 1,75 dólares" (Portafolio, 2014).

Esta situación fue demandada por Panamá ante la OMC por considerar que estos aranceles no son compatibles con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio. Además el análisis del litigio lo realizó el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC, fallando en contra de Colombia, a pesar de esto el país anteriormente había manifestado que los decretos eran medidas diseñadas para combatir operaciones de comercio ilícito que no se encuentran cubiertas por el artículo II del GATT de 1994, y adicionalmente que Panamá hasta noviembre de 2015 no había presentado pruebas

¹ Abrigos, chaquetones, capas, anoraks, cazadoras y artículos similares, de punto, para hombres o niños, excepto los artículos de la partida

² Aplica a los artículos confeccionados con cualquier textil, excepto la guata y los artículos de punto distintos

³ "Un impuesto al valor de los productos –ad valorem– entre 30% y 40%, y a este se sumaba uno fijo del 10%. El objetivo era controlar que siguieran ingresando al país productos cuyos precios de venta en Colombia resultaban inferiores al costo de su producción, lo que constituye un comercio ilícito y hacía presumir que eran utilizados para el lavado de activos"

que sustentaran que el arancel compuesto hubiera resultado en una vulneración de los niveles consolidados en la lista de concesiones de Colombia (Organización Mundial de Comercio, 2015); las objeciones de Colombia fueron rechazadas por la OMC al considerar sin ningún tipo de revisión que los aranceles, en efecto, eran incompatibles con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (El espectador, 2016).

Adicionalmente, la Zona Libre de Colón, de la cual provienen las importaciones, hace uso de sus importaciones provenientes de China, les asigna procedencia panameña y las reexporta con ventajas fiscales, migratorias, laborales y corporativas lo que a su vez trae beneficios como la exención de impuestos sobre las importaciones, reexportaciones y manufacturas de bienes, exención de impuestos sobre los ingresos de reexportación, exención de impuestos sobre la facturación, entre otros.

De acuerdo a lo anterior se hace evidente que estos procedimientos perjudican a Colombia, y que por ello se ha presionado a aplicar medidas que han disminuido las importaciones de calzado en 16% en 2013 y 19% en 2015. En un informe presentado en 2013 y 2015 por ACICAM se acepta que este hecho se explica por la entrada en vigencia del Decreto 074 en enero de 2013 y adicionalmente por la devaluación del peso frente al dólar.

Pero aunque la medida ha provocado una caída significativa de las importaciones de calzado desde Panamá, la mayor amenaza ahora se cierne sobre los países con los que se tienen TLC. Por ejemplo como se observa en la Tabla 1 entre 2010 y 2015 las importaciones de calzado desde México aumentaron 2098%, de igual forma desde Estados Unidos entre 2013-2015 las importaciones aumentaron 193%, desde la Unión Europea las importaciones aumentaron 78% entre 2014 y 2015 y desde la EFTA (European Free Trade Agreement) 189% para el mismo período.

Tabla 1. Comparación de importaciones por kilo de calzado desde los países con TLC⁴ y Panamá 2010-2015

AÑO	MÉXICO	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ	TRIÁNGULO NORTE	PANAMÁ	UE	EFTA	CHILE
2.010	↑ 179.429	↑ 99.823	↓ 764	↑ 38.715	↑ 4.869.557	↑ 326.760	↑ 247	↑ 109.878
2.011	↑ 184.795	↑ 152.186	↑ 33.212	↓ 2.794	↓ 1.707.683	↑ 401.176	↑ 1.928	↑ 175.145
2.012	↑ 293.213	↓ 61.397	↓ 1.569	↓ 1.808	↓ 175.673	↑ 521.652	↑ 1.660	↑ 237.261
2.013	↑ 1.849.603	↑ 131.444	↑ 100.044	↑ 149.478	↓ 67.938	↓ 392.620	↓ 439	↓ 42.969
2.014	↑ 3.738.191	↑ 287.749	↑ 245.373	↓ 621	↓ 30.419	↑ 524.311	↑ 470	↓ 14.824
2.015	↑ 3.943.768	↑ 384.751	↓ 1.690	↑ 756	↓ 16.545	↑ 582.047	↑ 713	↓ 15.697

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

En cuanto a las importaciones de textiles, aunque ha respondido de forma más lenta a las variaciones en las tasas de cambio y a los cambios de los decretos, se puede observar en la Tabla 2 que entre 2013 y 2014 las importaciones por kilo de textil desde Panamá se redujeron un 22%, desde el triángulo del Norte 71% entre 2013 y 2015 y desde México 52% entre 2011 y 2015. Sin embargo, una vez más por cuenta de los TLC se observa un aumento de las importaciones de textil desde Estados Unidos en 66% entre 2011 y 2015, la Unión Europea en 7,6% entre 2014 y 2015, de países del EFTA 15,3% y de Chile en 56% para el mismo período.

Gráfico 1 Comparación de importaciones de textil por kilo calzado desde los países con TLC⁵ y Panamá 2010-2015

AÑO	MÉXICO	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ	TRIÁNGULO NORTE	PANAMÁ	UE	EFTA	CHILE
2.010	↑ 23.317.183	↓ 12.503.470	↑ 385.292	↓ 73.424	↑ 1.078.532	↓ 8.821.076	↓ 31.834	↑ 1.325.184
2.011	↓ 22.994.824	↑ 15.874.507	↓ 241.444	↓ 361.836	↓ 610.134	↑ 12.350.959	↑ 88.899	↓ 274.509
2.012	↓ 19.561.179	↑ 19.285.586	↓ 134.575	↑ 1.254.311	↑ 885.982	↓ 9.652.777	↑ 63.936	↑ 294.651
2.013	↓ 15.850.081	↑ 24.555.376	↓ 118.023	↓ 715.252	↓ 634.487	↓ 8.562.318	↓ 27.394	↓ 128.917
2.014	↓ 12.010.154	↑ 24.283.352	↑ 257.452	↓ 478.410	↓ 493.037	↑ 9.615.134	↑ 91.670	↑ 401.237
2.015	↓ 11.010.352	↑ 26.357.449	↓ 227.385	↓ 207.128	↑ 515.373	↑ 10.351.170	↑ 105.751	↑ 625.225

Fuente: Ministerio de Turismo, Industria y Comercio

En este sentido las medidas proteccionistas del país frente a Panamá provocaron el efecto esperado, sin embargo, han causado un desvío del comercio a los países con los que se tienen TLC y con quienes el nivel de aranceles es mínimo o en el peor de los casos no existe. Al revisar los tratados se encuentra que en el cronograma de desgravación arancelaria la mayoría de productos entran con categoría de

⁴ No incluye países de la Alianza del Pacífico, Costa Rica y Corea

⁵ No incluye países de la Alianza del Pacífico, Costa Rica y Corea

desgravación A, es decir las mercancías, específicamente calzado y textiles⁶ quedan libre de aranceles a la fecha de entrada en vigor el acuerdo cuando antes de esta tenían tasas bases entre un 5% y 25%, esto demuestra unos cronogramas de desgravación acelerados donde el gobierno no demuestra ninguna voluntad por crear medidas que eviten el riesgo de quiebra en la industria nacional⁷.

Lo anterior es un reflejo de que la disputa de Colombia con Panamá es un paliativo si se observa la situación que se presenta con los países con los cuales se tienen tratados de libre comercio, de los cuales entra calzado desde 50 centavos de dólar el par, es decir \$ 1.500, y telas a precios extremadamente bajos. Además del inadecuado manejo del problema y la falta de visión más allá de los aranceles compuestos que se adoptaron para evitar el comercio ilegal y lavado de activos, el gobierno ignoró la adopción de medidas antidumping que evitarán la subfacturación y permitiera a organismos internacionales proteger sus decisiones por medio del artículo 6 del GATT donde se autoriza a los países adoptar medidas contra el dumping que "consiste en aplicar un derecho de importación adicional a un producto determinado de un país exportador determinado para lograr que el precio de dicho producto se aproxime al 'valor normal' o para suprimir el daño causado a la rama de producción nacional en el país importador".

Conclusiones

Lo anterior pone de presente que en el litigio con Panamá el gobierno del presidente Juan Manuel Santos sigue siendo permisivo con este territorio, en donde se cometen abusos financieros y comerciales que lesionan los intereses nacionales. Adicionalmente, hace evidente la ausencia de una voluntad política real que proteja la

⁶ Calzado impermeable, calzado para deportes, calzado con suelo de plásticos o caucho, de cuero, calzado de superficie en textil y demás calzado; en el caso textil aparecen toldos, tiendas de acampar, patrones para prendas de vestir, juegos constituidos por piezas de vestir e hilados, artículos de tapicería, prendas de y complementos de accesorio, entre otros.

⁷ Unos ejemplos del acelerado procesos de desgravación son la Alianza del Pacífico, en la lista de desgravación de Chile los capítulos 61, 62, 63 y 64 en el cronograma de desgravación para calzado aparecen con 0% para 2014 y una tasa base anterior al tratado entre 6, 15, 20 y 25%; de igual forma para Perú y México. Costa Rica mantiene algunos artículos de los capítulos con condiciones como desgravación en 10 etapas anuales iguales (B10) y otros de categoría A esto aplica por ejemplo para prendas de algodón y yute, y categoría de desgravación C que significa mantener el arancel base que varía entre un 5% y 15% para prendas como chalecos, suéteres, cardiganes, polietileno y polipropileno todos ellos realizados con algodón; en el caso de Corea, el tratado contempla una desgravación gradual, pese a esto entre 2019 y 2020 las subpartidas de los capítulos 61, 62, 63 y 64 deben estar libre de aranceles; Estados Unidos la desgravación de estos productos también se encuentra en categoría A, es decir es de libre arancel luego de tener una tasa base del 20%

industria donde se dé inicio a demandas ante la OMC por dumping y disminuyan los paliativos temporales como los aplicados con Panamá.

Para Colmo, el presidente Santos no ha fortalecido los mecanismos de control a la fuga de capitales, al negarse a declarar a Panamá como paraíso fiscal, sino que por el contrario insiste en la ratificación de un TLC con este país, lo cual impediría el uso de mecanismos de protección comercial y blindaría aún más las prácticas desleales de ese país. Parece que el Gobierno está más preocupado por proteger a una élite que se aprovecha de la alta opacidad de Panamá para evadir el pago de impuestos y mantener un comercio fraudulento.

También se demuestra que los aranceles son una medida efectiva para la protección de la producción y el empleo, a la cual el Estado está renunciando sistemáticamente al suscribir tratados de libre comercio que limitan su capacidad de intervención en la economía. No satisfechos con esto, el gobierno ha propuesto además una reforma arancelaria para desproteger aún más a la producción nacional, sometiéndola a una competencia desleal e injusta con territorios como Panamá y con grandes potencias económicas que no renuncian a su derecho soberano de defender y estimular a sus productores y el empleo.

Frente a esta realidad, la industria textil y del cuero debe ahondar esfuerzos por exigir al Gobierno Nacional un balance a fondo de los impactos de los TLC, que permita ambientar la idea de que es posible renegociar o incluso denunciar estos acuerdos. Recientemente se aprobó en el Congreso de la República una ley del representante Federico Hoyos que obliga al Gobierno a hacer pública esta evaluación y el próximo 13 de octubre el senador Jorge Enrique Robledo adelantará una audiencia en donde se expondrán los resultados más importantes de los TLC sobre la economía.

Bibliografía

DINERO. (Octubre de 2016). Andi, MinCIT y Dian, dan otro paso en la lucha contra el contrabando. *DINERO*.

El espectador. (7 de Junio de 2016). La OMC rechaza apelación de Colombia en diferendo sobre textiles con Panamá. *El espectador*.

El país. (31 de Julio de 2016). Empresarios de marroquinería denuncian subfacturación en importaciones. *El país*.

Organización Mundial de Comercio. (2015). Medidas relativas a la importación de textiles, prendas de vestir y calzado.

Portafolio. (8 de Julio de 2016). Colombia prepara un decreto renovado para suplir el fallo de la OMC en caso con Panamá. *Portafolio*.

Portafolio. (20 de Enero de 2014). Gobierno extiende dos años vigencia del decreto 074. *Portafolio*.