



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

20443

**POLITICAS, ESTRATEGIAS Y FINANCIAMIENTO
PARA LA REESTRUCTURACION DEL SECTOR
INDUSTRIAL
Proyecto DP/PER/89/017**

**Distribución
Limitada**

BASES PARA UNA POLITICA ARANCELARIA

**A. BUSSALLEU
A. CACERES
J. ZAVALA**

Lima, Marzo de 1990

PNUD - ONUDI

**POLITICAS, ESTRATEGIAS Y FINANCIAMIENTO
PARA LA REESTRUCTURACION DEL SECTOR
INDUSTRIAL
Proyecto DP/PER/89/017**

**Distribución
Limitada**

BASES PARA UNA POLITICA ARANCELARIA

**A. BUSSALLEU
A. CACERES
J. ZAVALA**

Lima, Marzo de 1990

PNUD - ONUDI

77 p
12/2/90
10:00:00

Este trabajo fue realizado por un equipo de consultores contratados por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), los doctores Julio Zavala, Alejandro Bussalleau y Armando Cáceres, en el marco del Proyecto PER/89/017, de "Políticas, Estrategias y Financiamiento para la Reestructuración Industrial" y del que son organismos nacionales de ejecución el MICTI, INP y COFIDE.

Este estudio abarca las 5,260 partidas del arancel, constituyendo una propuesta detallada y completa susceptible de ser aplicada como punto de inicio para una reforma de la política arancelaria nacional. Y ha sido posible por el apoyo que brindó el Instituto de Estudios Económicos y Sociales de la Sociedad Nacional de Industrias, sus directivos y su Centro de Cómputo.

El informe, en el momento de su edición, está en trámite de aprobación por la ONUDI, por lo que no necesariamente participa de su contenido.

PREFACIO

La viabilidad de los programas de reestructuración está fuertemente condicionada por el contexto de políticas macroeconómicas en que se inserta. Políticas que, además de ser coherentes y estables, deben estimular los procesos de modernización, competitividad e integración de las producciones.

Un instrumento clave y también crítico para estimular la eficiencia y competitividad son los aranceles de aduana, que generalmente se sobrevaloran en las etapas iniciales de la industrialización, para favorecer la consolidación y la acumulación de excedentes sin corregirse luego; lo que estimula la ineficiencia con beneficios artificiales.

Como lo señala—con acierto—este documento, las políticas arancelarias deben complementarse con otras medidas y mantener coherencia con otros instrumentos o políticas económicas, especialmente cambiarias y de comercio exterior; siendo aconsejable su reforma en etapas, para permitir la adecuación de los sectores productivos a la nueva política, que debe ser estable, sin contramarchas, para permitir el planamiento empresarial.

El exhaustivo trabajo producido por los señores Bussalleau, Cáceres y Zavala, integrando un equipo interdisciplinario de alto nivel, en técnicas aduaneras, estadísticas y arancelarias; es el resultado de la colaboración entre la cooperación internacional, los organismos gubernamentales y—muy especialmente—el apoyo y colaboración de la Sociedad Nacional de Industrias, a través de su Instituto de Estudios Económicos y Sociales, de su Centro de Cómputo y la interacción con los empresarios; sin lo cual hubiera sido imposible ejecutar un trabajo de tal magnitud y complejidad en tan corto plazo.

Es esencial la participación activa de los empresarios y sus entidades gremiales en los procesos de reestructuración y de formulación de políticas. Este trabajo confirma esa posibilidad, así como la neutralidad y profesionalidad alcanzada por la Sociedad Nacional de Industrias para actuar como contraparte de la cooperación internacional; condición tenida en cuenta por el Proyecto, tanto en este trabajo como en el desarrollo de la Bolsa de Subcontratación de Lima.

Este documento forma parte de una colección de trabajos que recoge la producción de los Proyectos PNUD/ONUDI PER/87/010, "Apoyo al Plan Nacional de Reestructuración Industrial"; y PER/89/017, "Políticas, Estrategias y Financiamiento para la Reestructuración Industrial", que analizaron las necesidades de reestructuración para el mediano y largo plazo de un conjunto de subsectores industriales, considerados prioritarios por su impacto industrializador, articulaciones intersectoriales, potencial en la generación de divisas, capacidad descentralizadora regional, impulso a la innovación y adaptación tecnológica, creación de empleo y abastecimiento de bienes con demanda potencial.

La edición de este documento, en los números destinados a los organismos oficiales, se acompaña de un diskette, que recoge el arancel propuesto para todas las partidas aduaneras y que por su volumen hubiera sido imposible imprimir.

Este trabajo, con otros publicados por los Proyectos, no implican intenciones de política o de acciones de los organismos gubernamentales de contraparte de los Proyectos. Son propuestas a ser consideradas; y sus comentarios y puntos de vista reflejan la opinión y reflexión de sus autores y de los equipos que trabajaron ajustándose a pautas técnicas y de neutralidad.

INDICE

RESUMEN Y CONCLUSIONES	7
GRAFICOS	9
I. ANTECEDENTES	43
1. La Reforma de 1979	43
2. Las modificaciones de 1980	44
3. Las modificaciones posteriores	45
II. LA SITUACION ACTUAL	46
1. El arancel nominal	47
2. El arancel real	47
3. Otros tributos	54
4. Las exoneraciones	55
5. El contexto subregional	56
III. EFECTOS MICROECONOMICOS DEL ARANCEL	57
1. En la oferta	57
1.1 Precios domésticos	57
1.2 Calidad y tecnología	58
1.3 El sesgo antiexportador	59
1.4 Incertidumbre	60
2. En la demanda	60
2.1 Distorsión de patrones de consumo	60
2.2 Desviación de comercio y especulación	60
2.3 Contrabando e informalidad	61
2.4 Reducción del mercado	62
IV. EFECTOS MACROECONOMICOS DE LA POLITICA COMERCIAL	62
1. Crecimiento	62
2. Desequilibrio externo	63
3. Presupuesto público	63
4. Nivel general de precios	64
V. BASES PARA UNA POLITICA ALTERNATIVA	64
1. Articulación con otras políticas	66
1.1 Política cambiaria	66
1.2 Política fiscal	67
1.3 Política laboral	67
1.4 Política de comercio exterior	68
1.5 Políticas sectoriales y su prioridad	69
1.6 Las importaciones del Estado	69
2. Arancel único vs. tarifas diferenciales	70
3. Perfil propuesto	71
4. Programa de la reforma	74
5. Aspectos complementarios	76
5.1 Valoración	76
5.2 Sobretasas	76
5.3 Regímenes especiales (admisión temporal)	77
6. Tratamiento de exoneraciones	77
ANEXO	
Presentación de la propuesta en diskette	

INDICE DE GRAFICOS

1. Propuesta de arancel de aduanas respecto al arancel nominal vigente. Comparación por secciones	9
1a. Comparación por capítulos	10
2. Distribución de las partidas según el nivel arancelario. Situación actual	11
3. Arancel nominal actual por capítulo	12
4. Arancel nominal vigente de mayor a menor	13
5. Arancel nominal vigente y arancel real, 1988	14
6. Comparación de estructura arancelaria	15
7, 8 y 9 Protección efectiva total	16
10. Impuestos a la importación	17
11. Arancel nominal promedio, Perú-Colombia	18
12. Arancel nominal promedio, Perú-Venezuela	19
13. Arancel nominal promedio, Perú-Ecuador	20
14. Arancel nominal promedio, Perú-Bolivia	21
15. Evolución de precios de productos transables y tipo de cambio importador	22
16. Evolución de precios manufactureros y tipo de cambio importador	23
17. Evolución de la mano de obra manufacturera	24
18. Participación de los insumos nacionales e importados	25
19. Participación de insumos importados por actividad económica	26
20. Productividad por actividad económica	27
21. Evolución del tipo de cambio exportador	28
22. Participación de las exportaciones por actividad económica	29
23. Evolución de los precios de productos controlados	30
24. Evolución del PBI global y manufacturero	31
25. Evolución del saldo de la balanza comercial y del PBI manufacturero	32
26. Comparación por capítulos	33
27. Distribución de las partidas según el nivel arancelario. Situación propuesta	34
28. Comparación de estructura arancelaria. Tasas ad-valorem por capítulo	35
29. Comparación de estructura arancelaria. Tasas ponderadas por capítulo	36
30. Teórico, actual vs. teórico propuesto. Promedios ponderados	37
31. Arancel nominal promedio, Perú-Colombia	38
32. Arancel nominal promedio, Perú-Venezuela	39
33. Arancel nominal promedio, Perú-Ecuador	40
34. Arancel nominal promedio, Perú-Bolivia	41

RESUMEN Y CONCLUSIONES

- i El Arancel de Aduanas vigente, promulgado por el D.L.22619 y modificado por diversos dispositivos, establece una protección nominal entre el 10% y 84% ad valorem CIF, sin considerar las sobretasas y otros impuestos a la importación de bienes, con un promedio aritmético de 46% ad valorem y un promedio ponderado de aproximadamente 30%. No obstante, en la práctica se encuentra reducido por múltiples liberaciones y exoneraciones arancelarias y la recaudación real, en 1988 apenas ha bordeado el equivalente de 17% del valor total de las importaciones. Con esas tarifas y exoneraciones han coexistido prohibiciones y restricciones para-arancelarias, además de la aplicación de varios tipos de cambio, de manera que el rol del arancel se ha ido desvirtuando. Por otro lado, la adopción de menores niveles en el Arancel Externo Mínimo Común del Grupo Andino y los procesos de reforma iniciados en otros países vecinos, demandan una revisión de la política arancelaria peruana.
- ii Se reconoce en el arancel varios objetivos contradictorios que deben ser conciliados: proteger la producción nacional existente, orientar al inversionista en la asignación de recursos, proveer recursos fiscales y evitar costos excesivos a la población y demás sectores productivos, entre otros.
- iii La reforma del arancel puede efectuarse en etapas para permitir la adecuación de los sectores productivos a la nueva política; no obstante, debe mantener la mayor estabilidad posible, esto es sin contramarchas en el proceso de reforma, para permitir el planeamiento empresarial. La protección arancelaria es más racional que las prohibiciones y restricciones a las importaciones.
- iv La política arancelaria debe complementarse con otras medidas y mantener coherencia con otros instrumentos o políticas económicas, especialmente cambiarias y de comercio exterior.
- v La reestructuración de la industria nacional requiere del diseño de un arancel para el mediano plazo que le permita afrontar el libre comercio con países de la subregión andina y Aladi en condiciones competitivas, incluso con la concesión de márgenes de preferencia reducidos frente a terceros países.
- vi En tal sentido, se ha desarrollado una alternativa partiendo de la elaboración de un nuevo arancel con los siguientes parámetros:

- Moderación de las tasas vigentes, con un rango de 5% a 50% ad-valorem CIF;
- Reducir la dispersión al mínimo posible, manteniendo niveles diferenciales por grado de complejidad en el eslabonamiento de productos en la fase inicial de la reforma;
- Recuperar niveles reales promedio de 20% a 25% ad-valorem CIF; y,
- Eliminar o racionalizar las exoneraciones incorporándolas a las tarifas nominales.

vii La propuesta del grupo de trabajo comprende las 5,260 partidas de la nomenclatura vigente y presenta las siguientes características:

- Promedio nominal aritmético: 26% ad-valorem CIF;
- Promedio ponderado (según valor de las importaciones de 1988): 19% ad-valorem CIF; y,
- Promedio ponderado (base 1988 con ajuste para items restringidos): 25%

viii En el gráfico 1 se presenta un resumen de la propuesta por secciones del arancel, comparándola con los promedios del arancel actual. Sobre la base de este arancel (de 5% a 50% ad-valorem) se ha preparado adicionalmente una propuesta modificada con sólo tres niveles (10%, 25% y 40%) que podrá aplicarse en una segunda etapa y como paso intermedio hacia el establecimiento de un arancel plano para el largo plazo.

ix Siendo el arancel un instrumento de largo alcance y los impuestos adicionales a la importación de carácter coyuntural, se propone eliminarlos o en su defecto consolidarlos temporalmente en una sólo sobretasa de 5 puntos, distribuyendo proporcionalmente los ingresos destinados que se recauden, hasta que se defina su duración.

x Finalmente, se recalca la condición indispensable de una administración aduanera eficaz para la aplicación de cualquier reforma arancelaria.

* * * * *

GRAFICO 1

PROPUESTA DE ARANCEL DE ADUANAS RESPECTO AL ARANCEL NOMINAL VIGENTE COMPARACION POR SECCIONES VALORES PORCENTUALES CIF

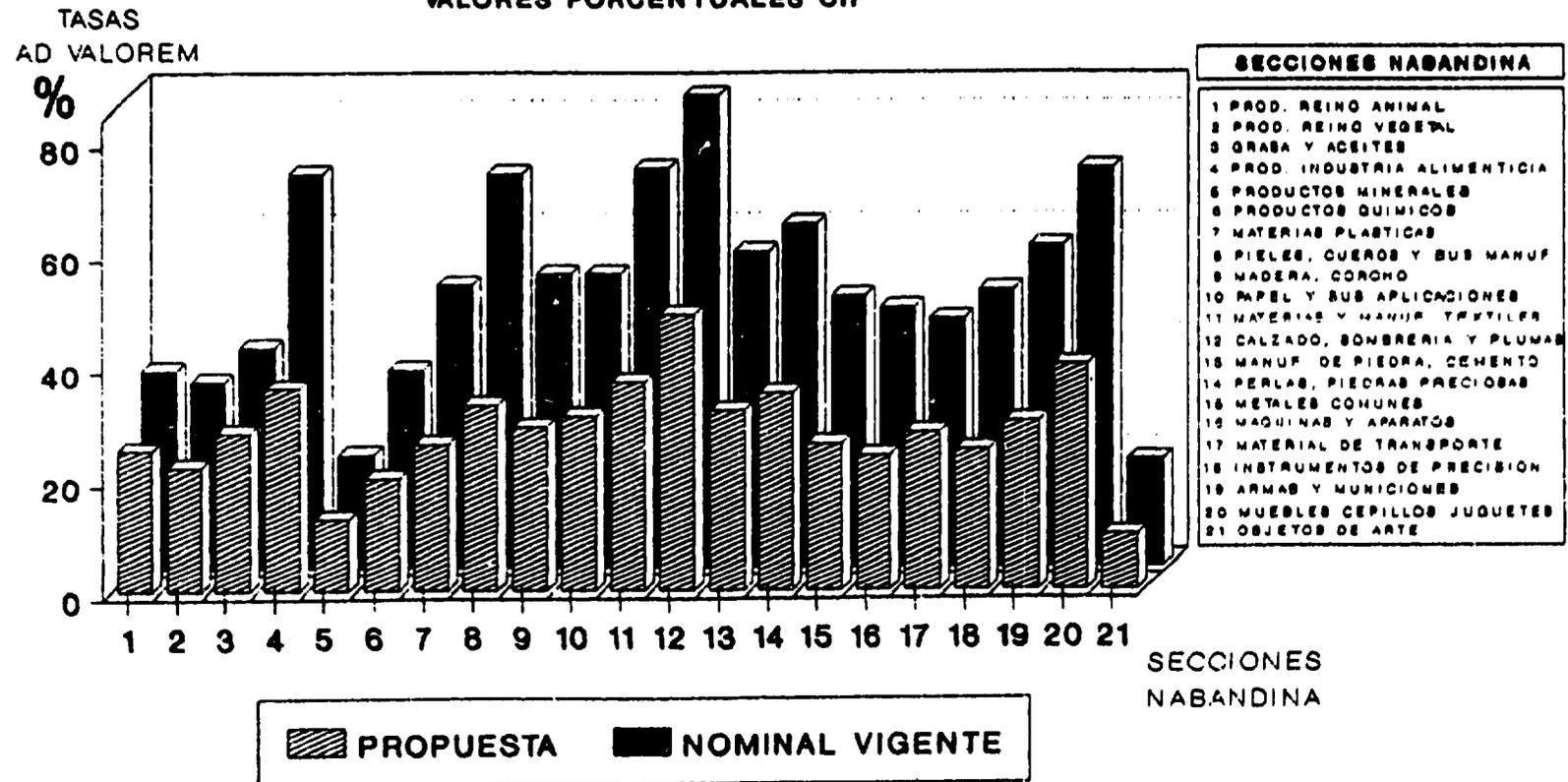


GRAFICO 1 a

COMPARACION POR CAPITULOS ARANCEL NOMINAL VIGENTE Y PROPUESTA 5% A 50%

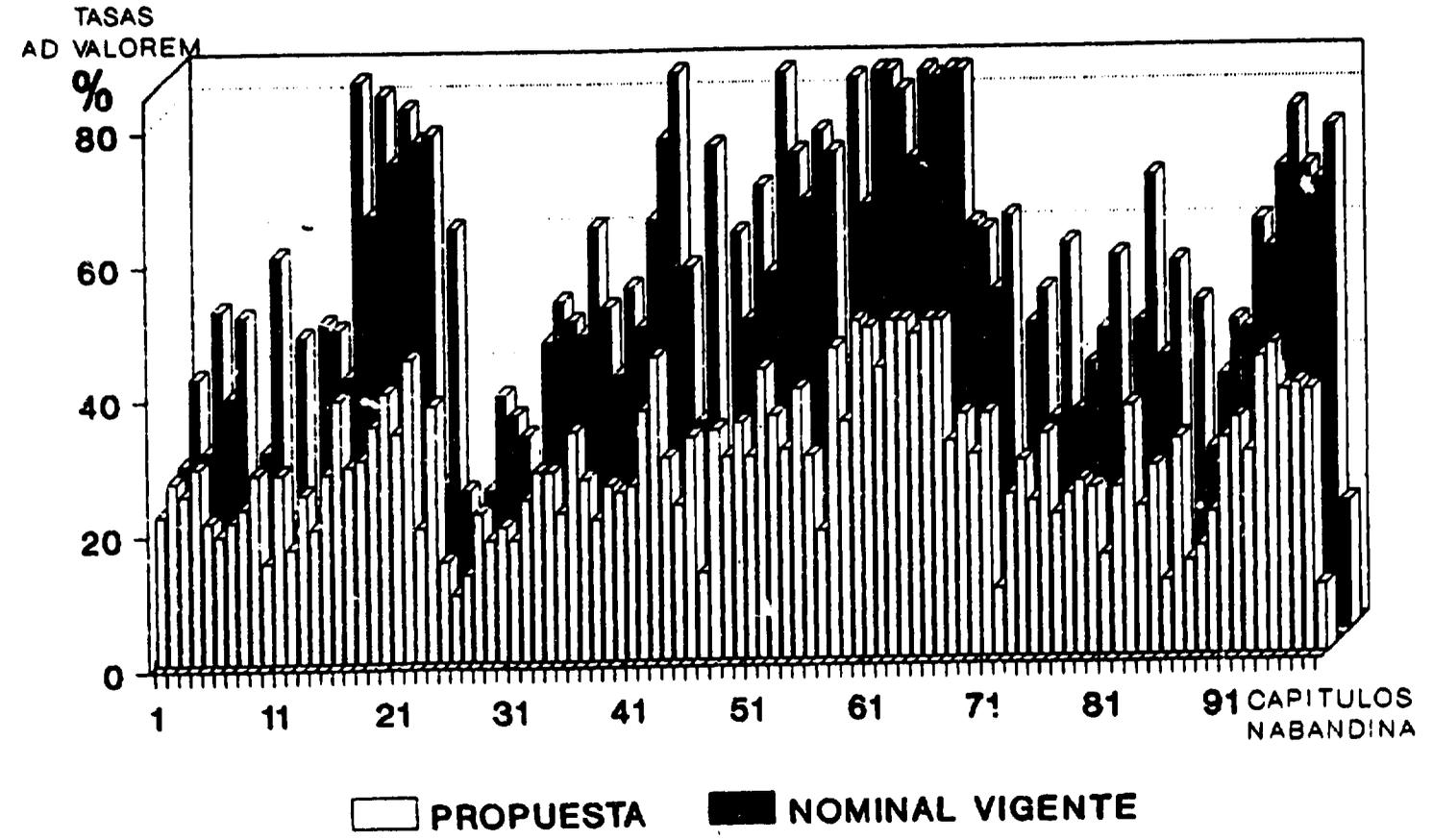


GRAFICO 2

DISTRIBUCION DE LAS PARTIDAS SEGUN EL NIVEL ARANCELARIO - SITUACION ACTUAL EN TASAS AD VALOREM CIF

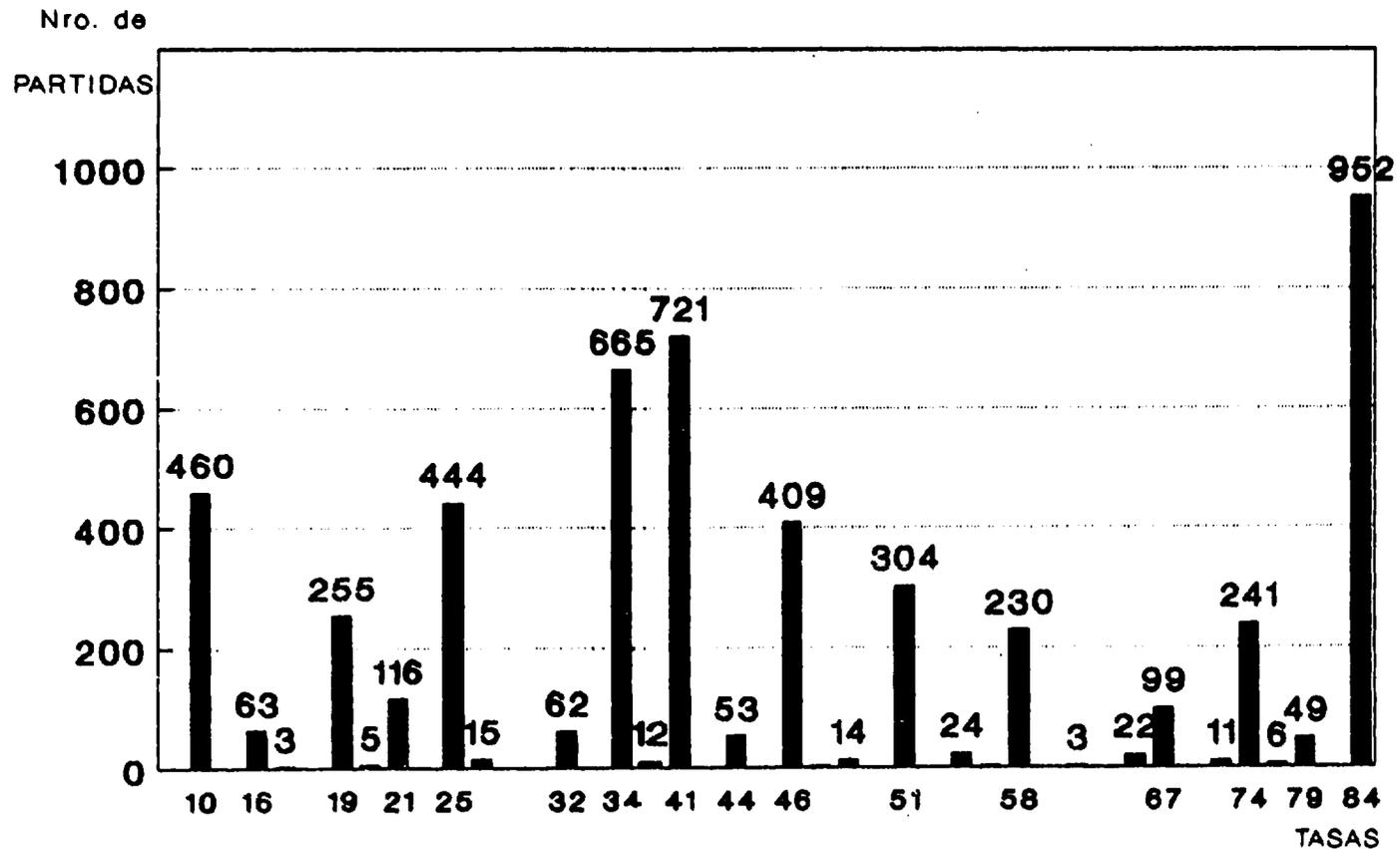


GRAFICO 3

ARANCEL NOMINAL ACTUAL POR CAPITULO VALORES PORCENTUALES CIF

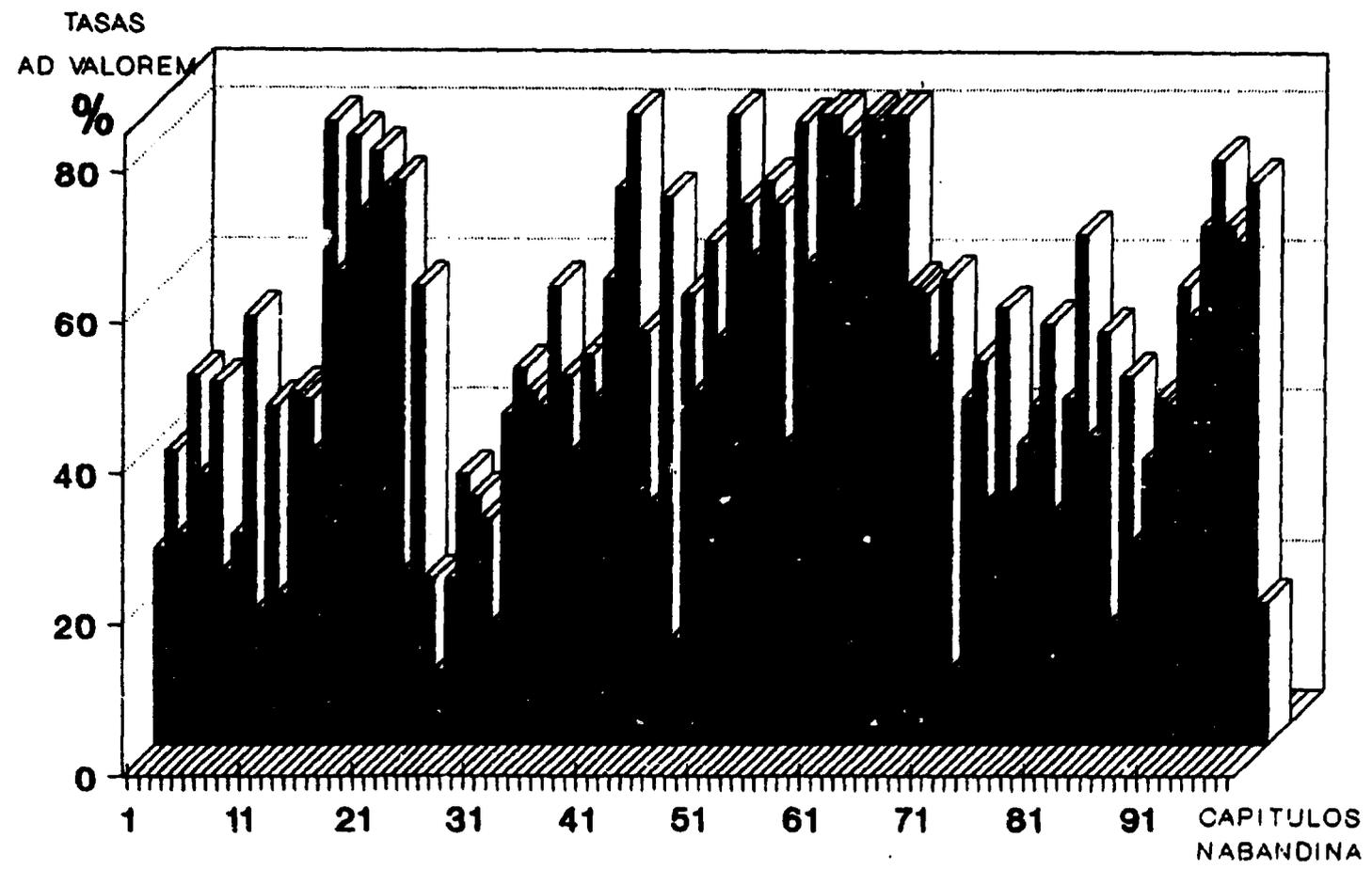


GRAFICO 4

ARANCEL NOMINAL VIGENTE DE MAYOR A MENOR (TASAS AD-VALOREM CIF POR CAPITULO)

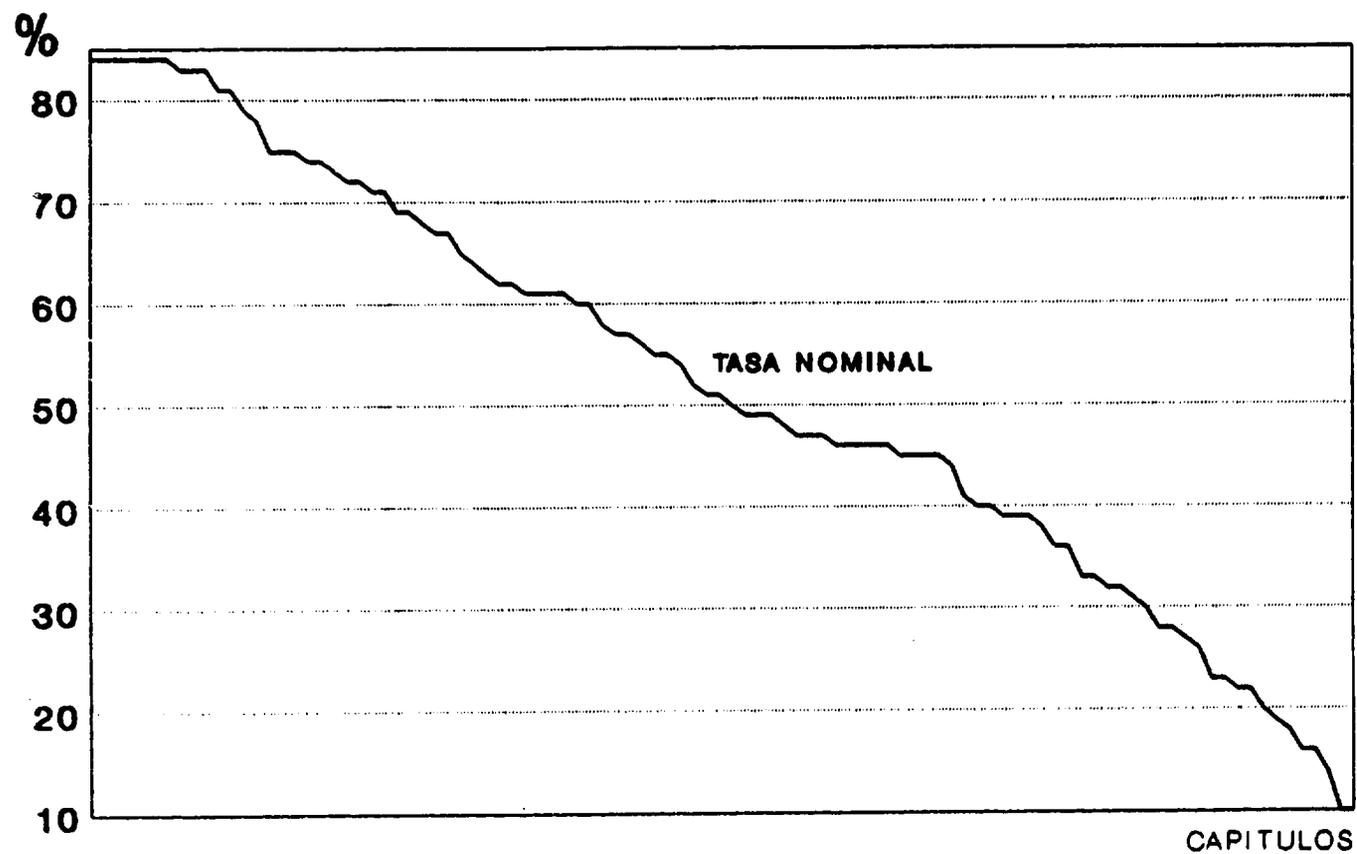


GRAFICO 5

ARANCEL NOMINAL VIGENTE Y ARANCEL REAL 1988 COMPARACION POR CAPITULOS VALORES PORCENTUALES CIF

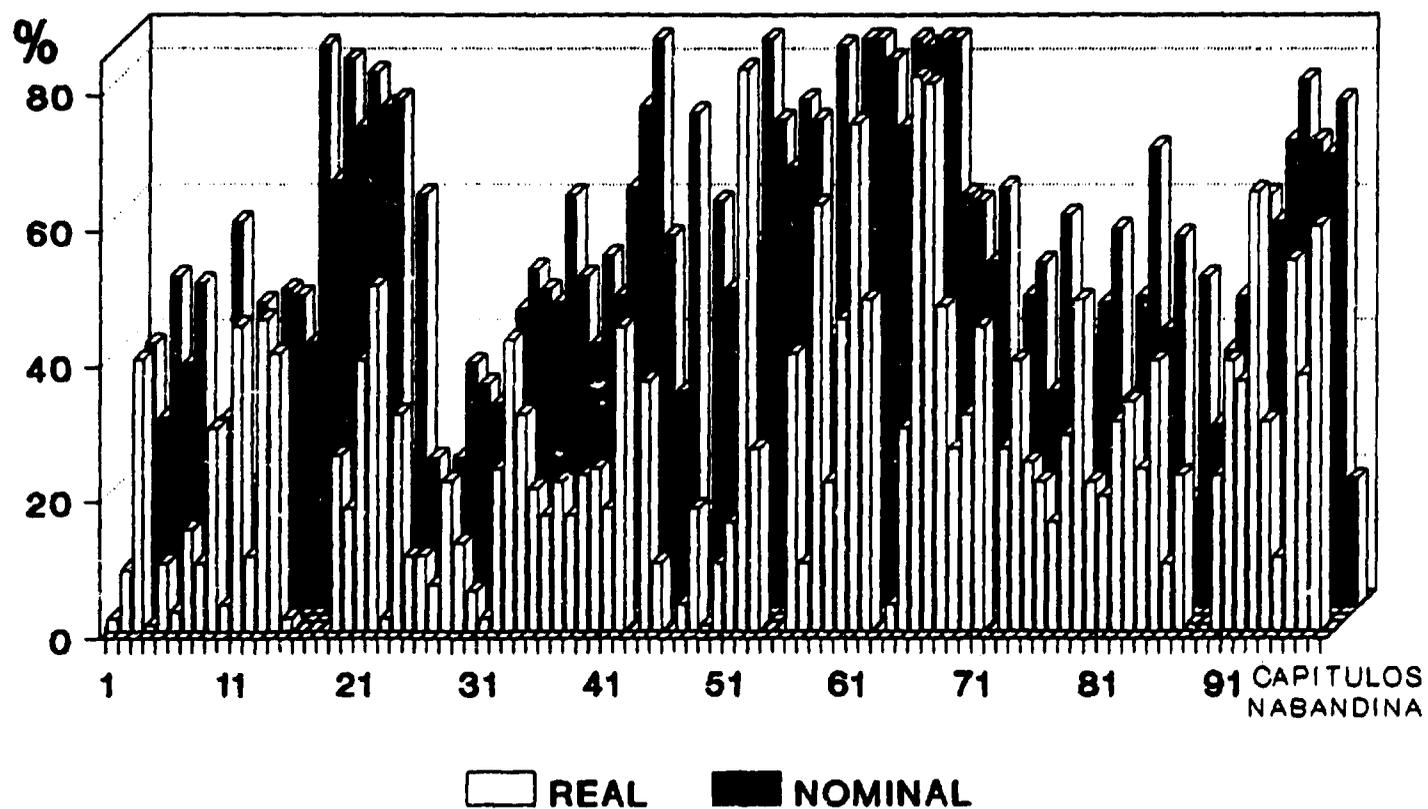


GRAFICO 6

COMPARACION DE ESTRUCTURA ARANCELARIA (TASAS AD-VALOREM POR CAPITULO)

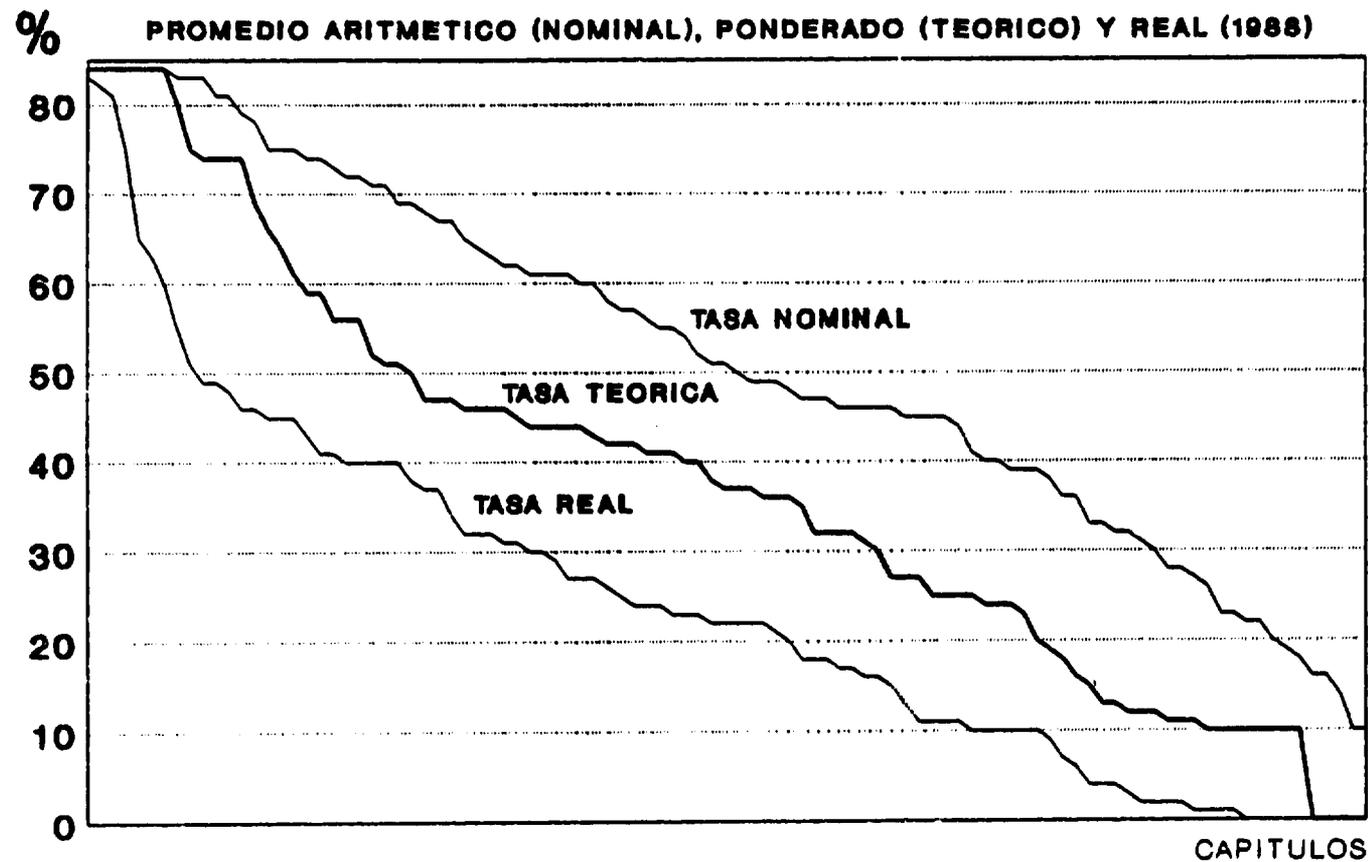


GRAFICO 7

PROTECCION EFECTIVA TOTAL
(Porcentajes)

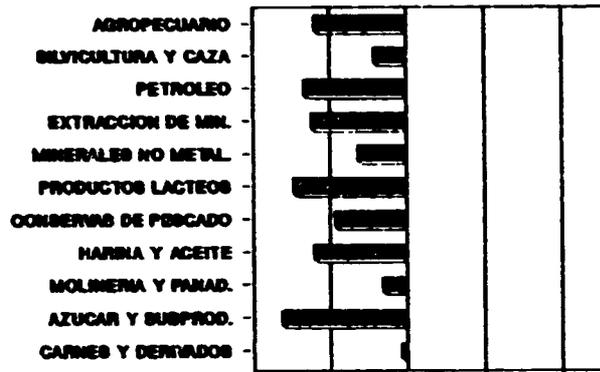


GRAFICO 8

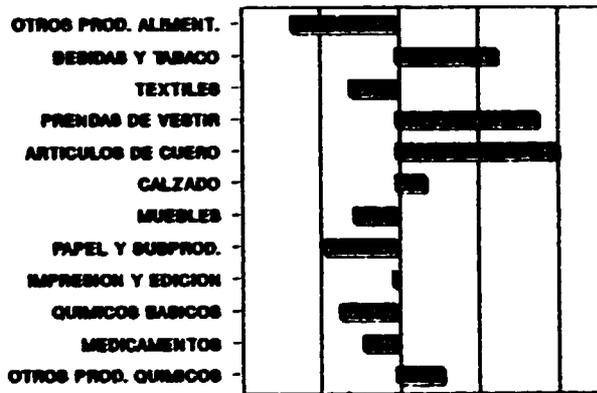
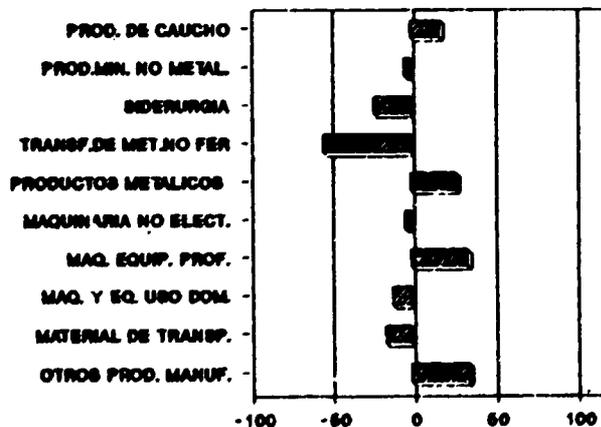


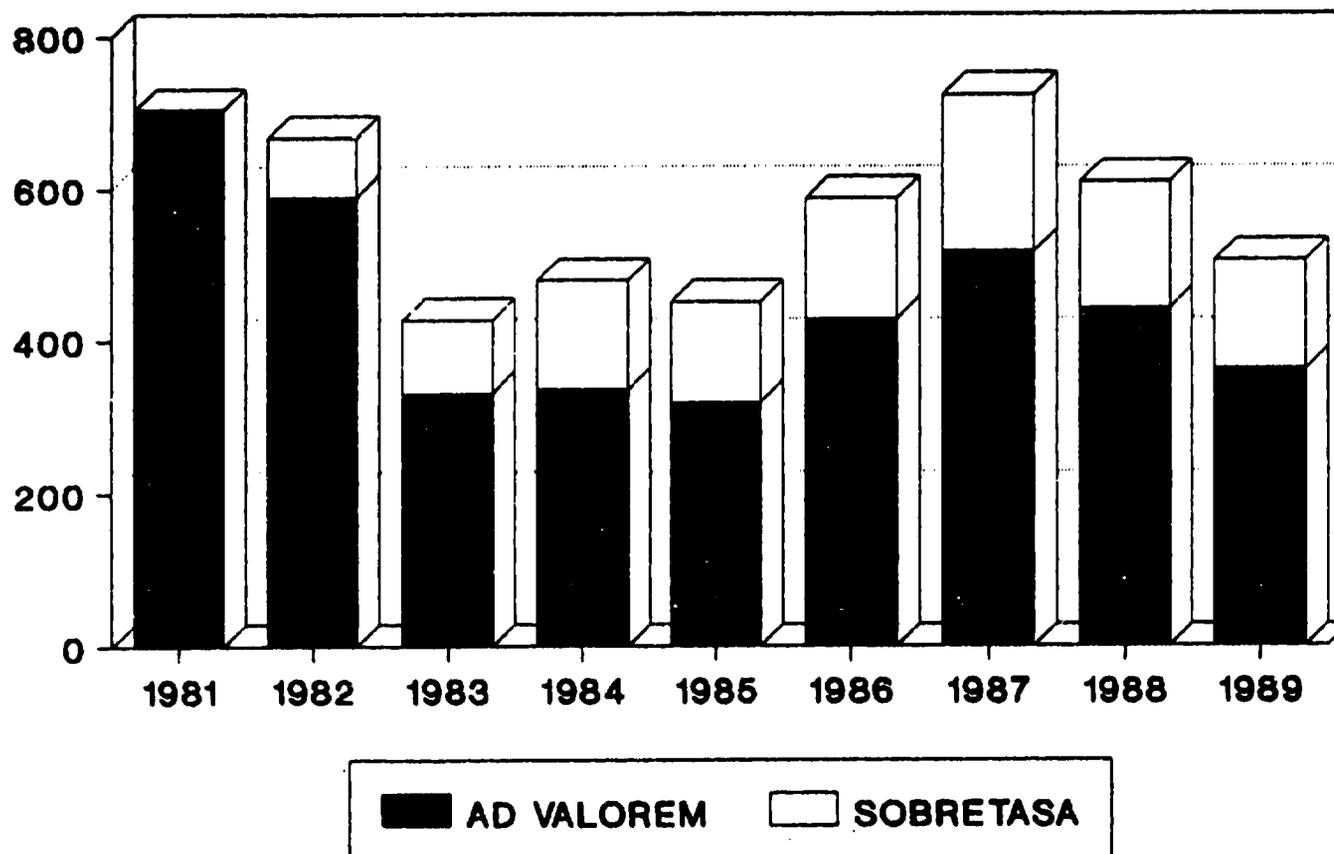
GRAFICO 9



Fuente: BCRP

GRAFICO 10

IMPUESTOS A LA IMPORTACION (Millones de dólares)



Fuente: MEF, OFINE

GRAFICO 11

**ARANCEL NOMINAL PROMEDIO
PERU - COLOMBIA
VALORES PORCENTUALES**

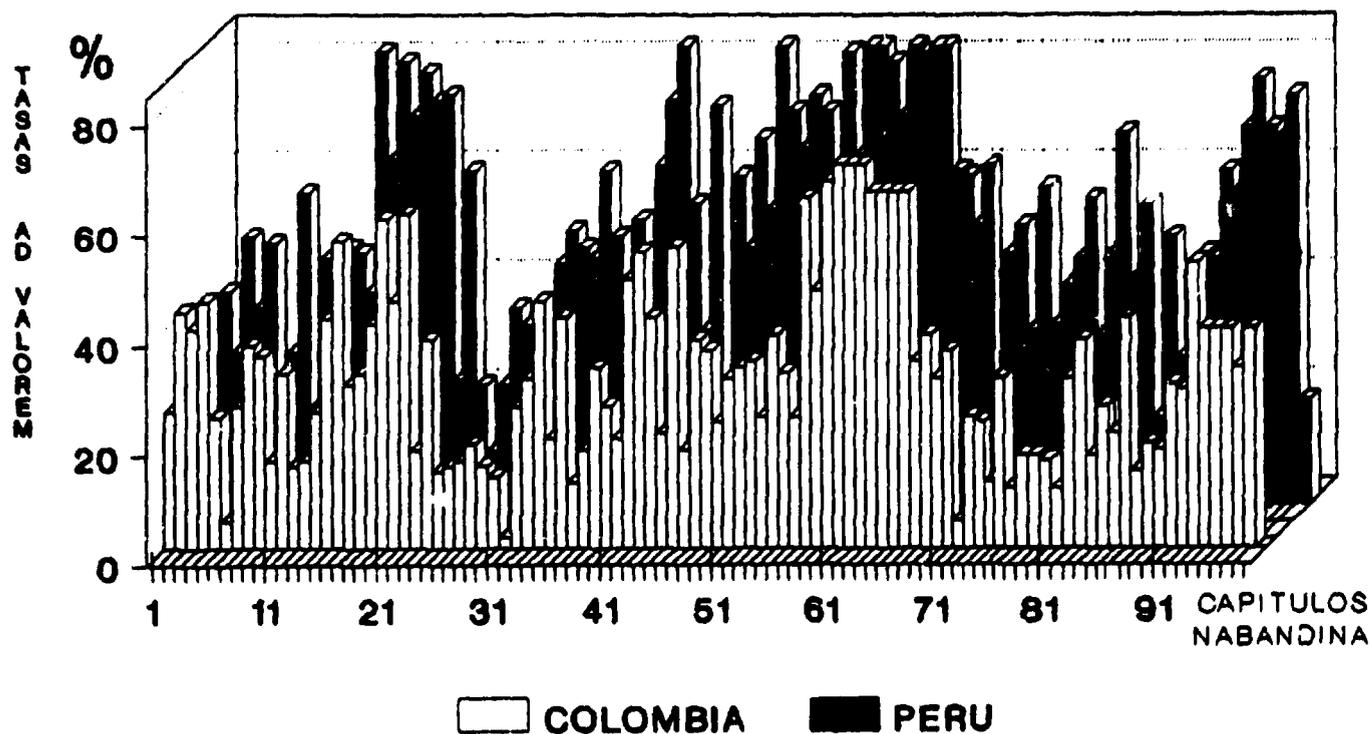


GRAFICO 12

ARANCEL NOMINAL PROMEDIO PERU - VENEZUELA VALORES PORCENTUALES

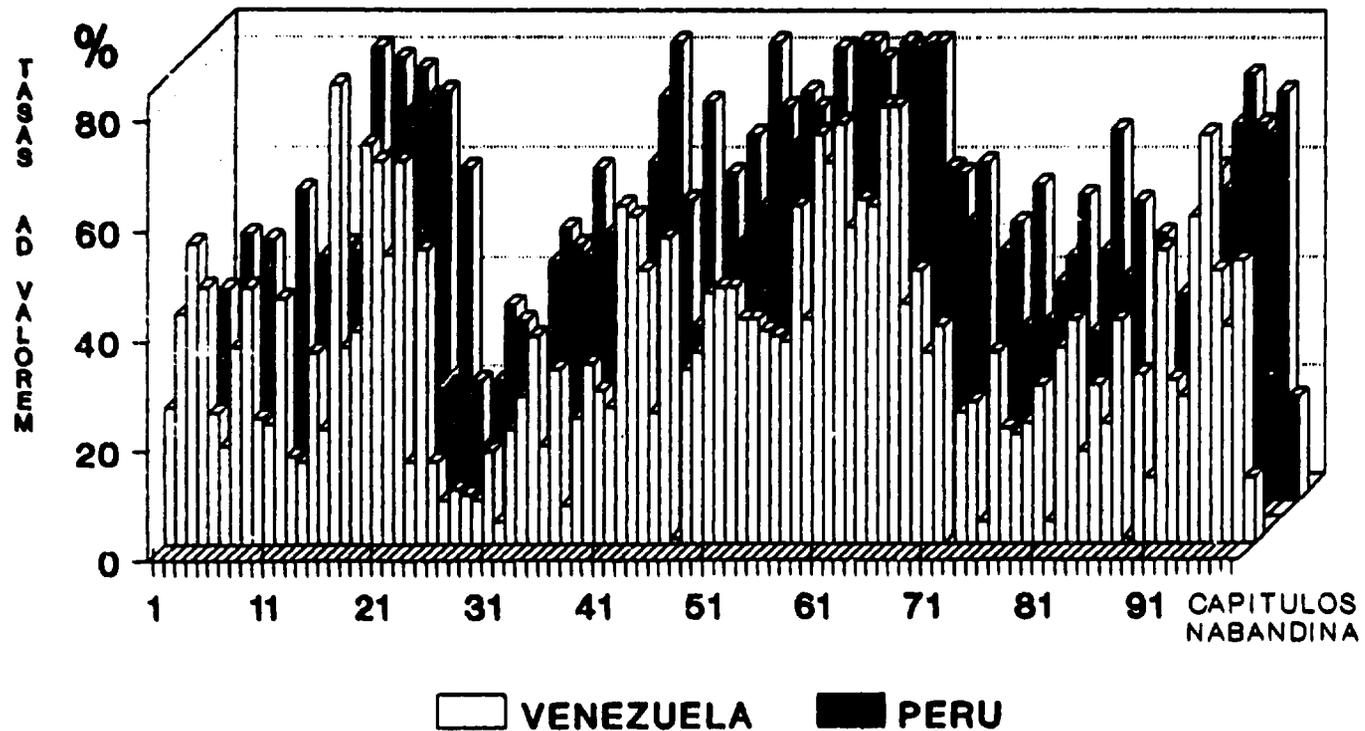


GRAFICO 13

ARANCEL NOMINAL PROMEDIO PERU - ECUADOR VALORES PORCENTUALES

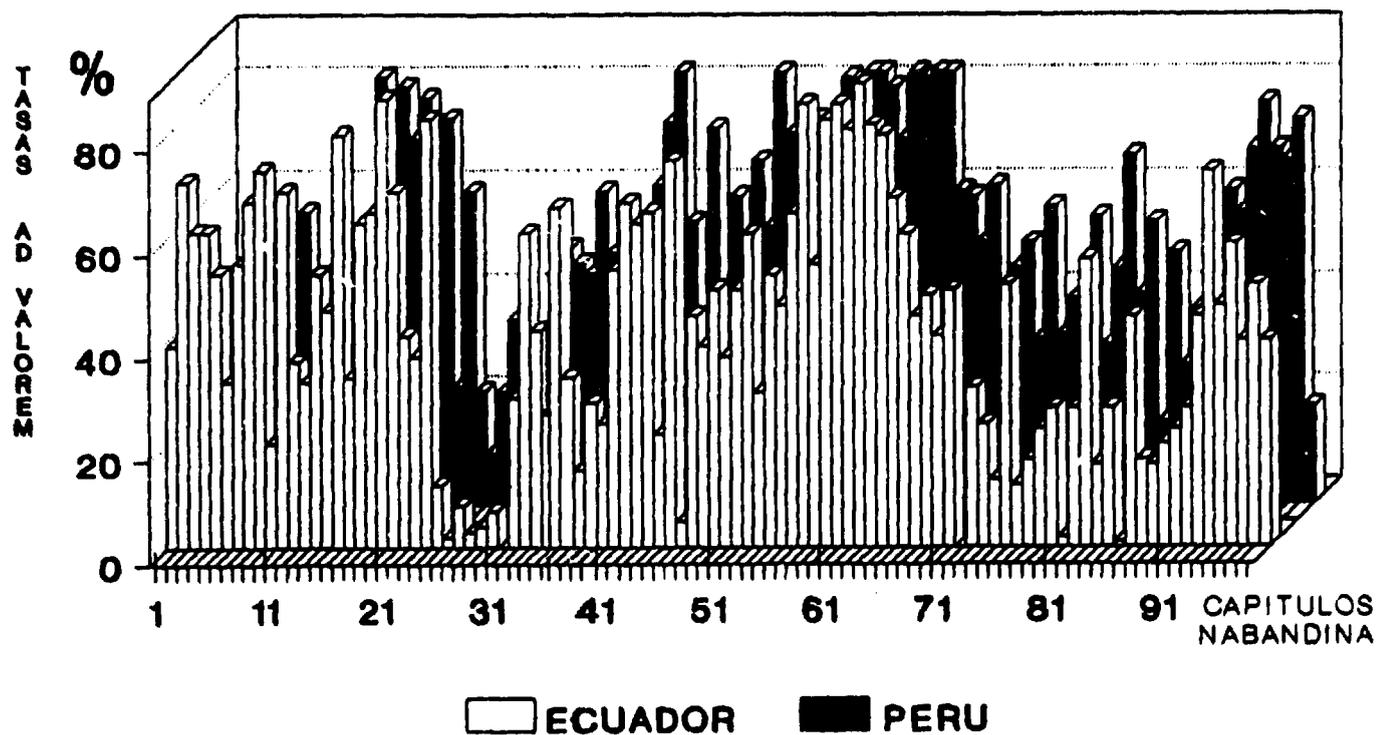


GRAFICO 14

ARANCEL NOMINAL PROMEDIO PERU - BOLIVIA VALORES PORCENTUALES

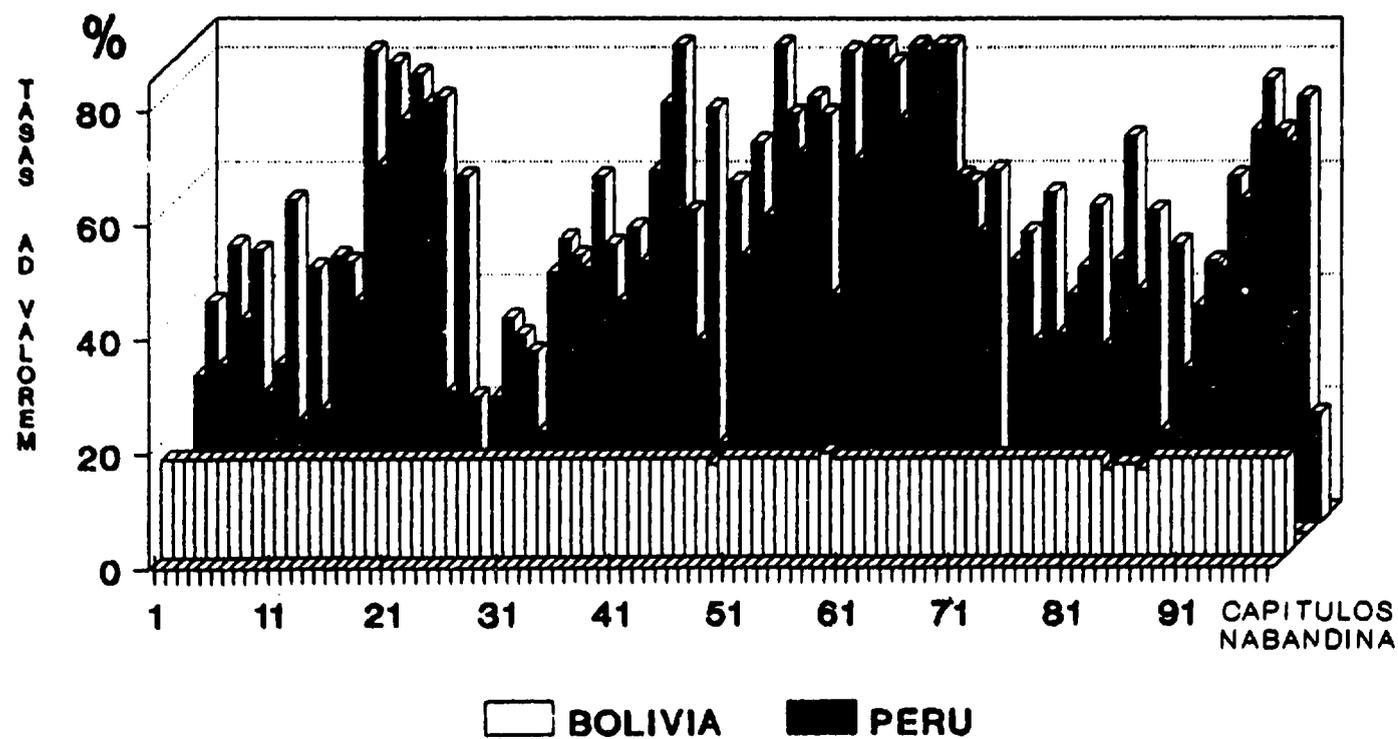
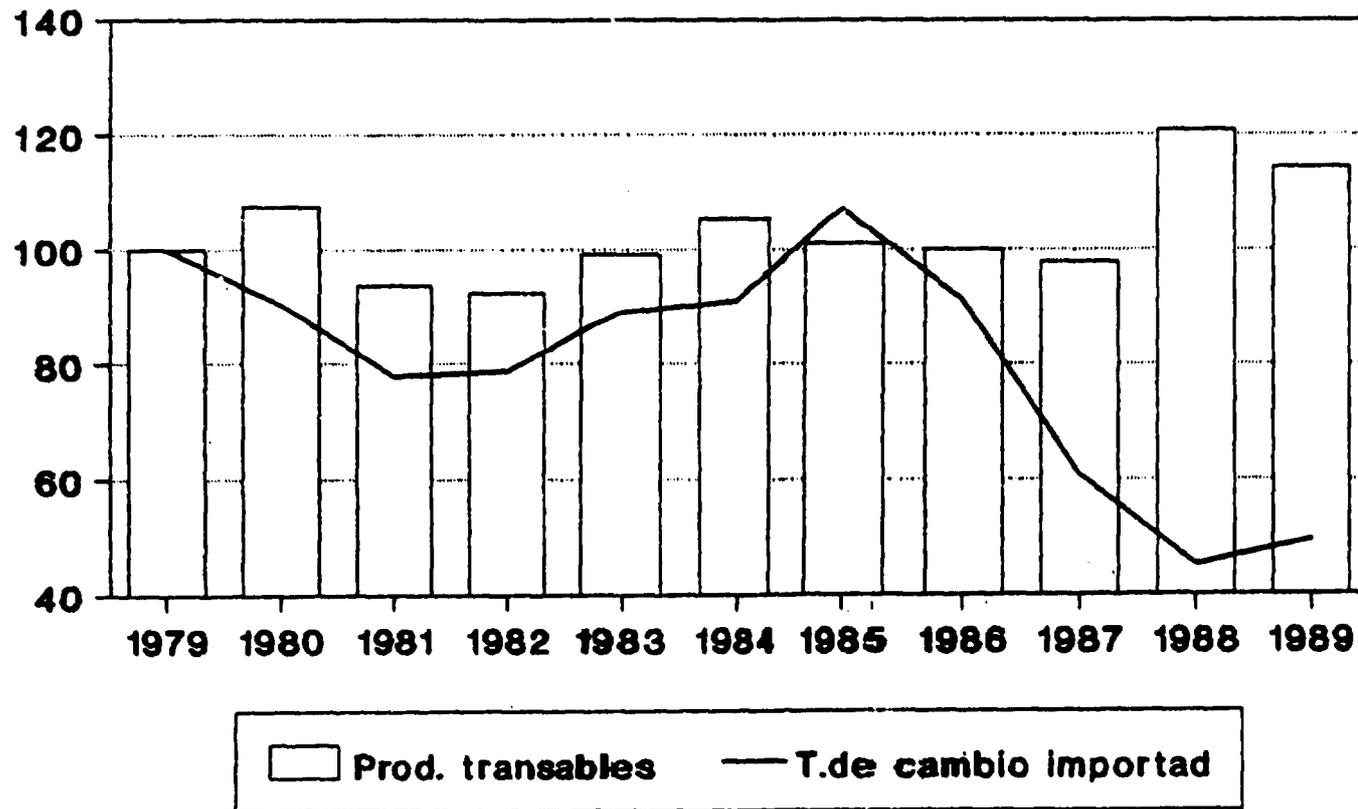
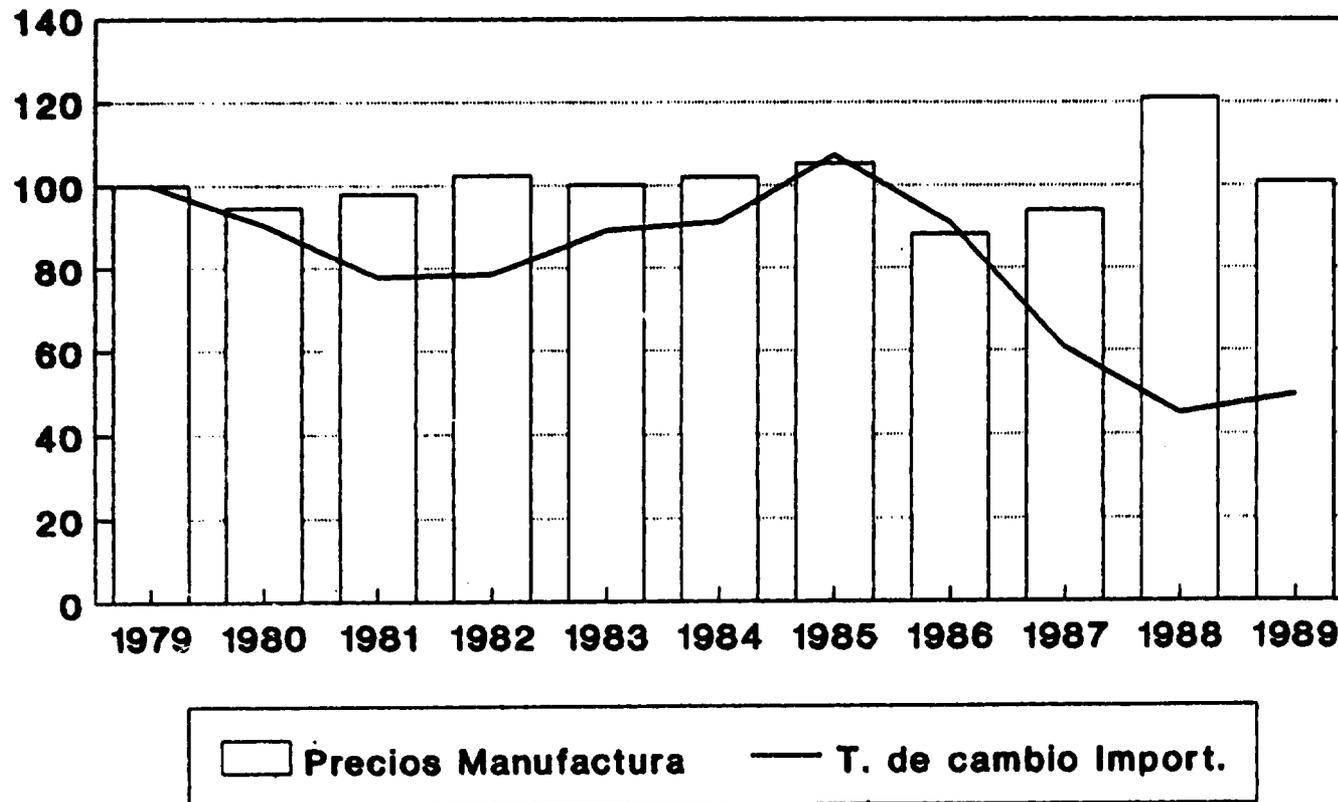


GRAFICO 15**EVOLUCION DE PRECIOS DE PRODUCTOS
TRANSABLES Y TIPO DE CAMBIO IMPORTADOR**
(Indices base 1979 =100)

Fuente: BCRP, INE.

GRAFICO 16

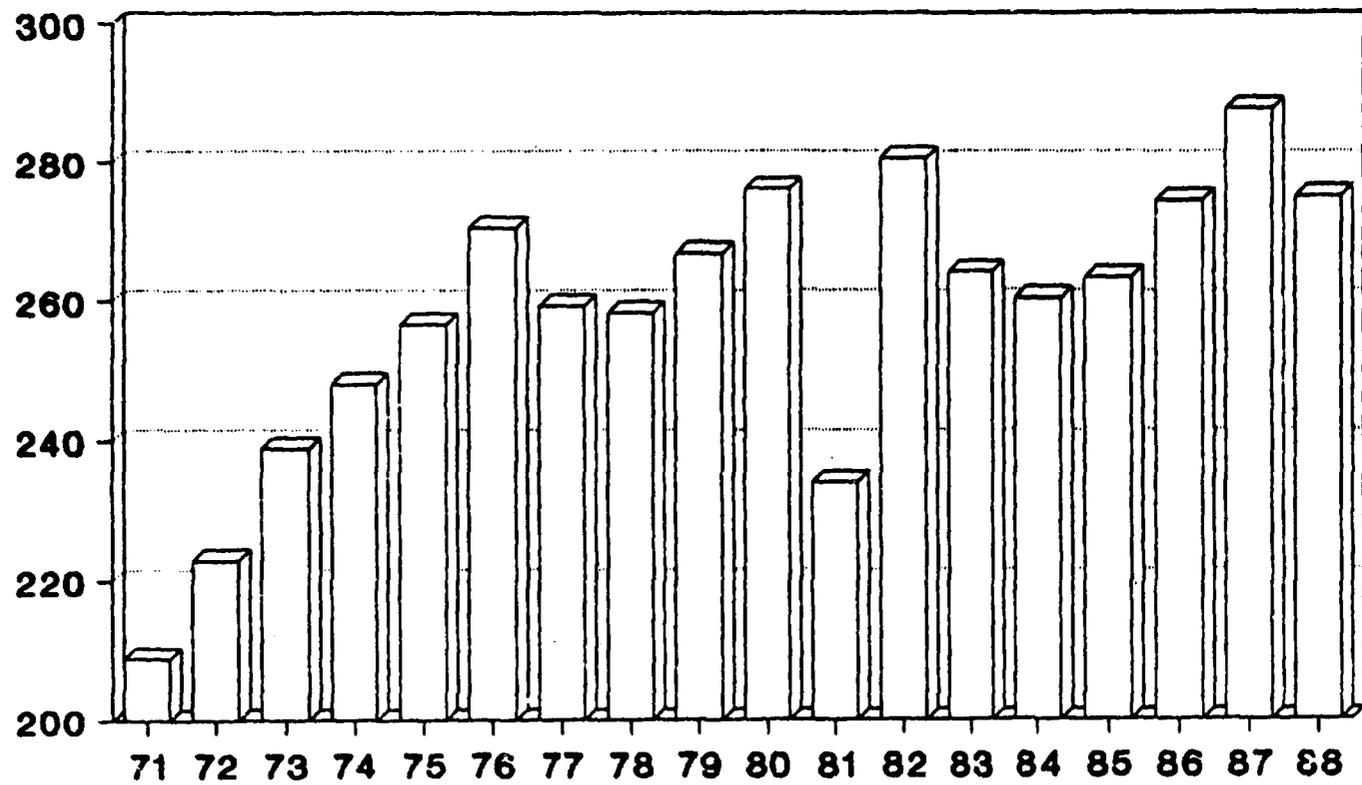
EVOLUCION DE PRECIOS MANUFACTUREROS Y TIPO DE CAMBIO IMPORTADOR (Indices base 1979 = 100)



Fuente: INE, BCRP.

GRAFICO 17

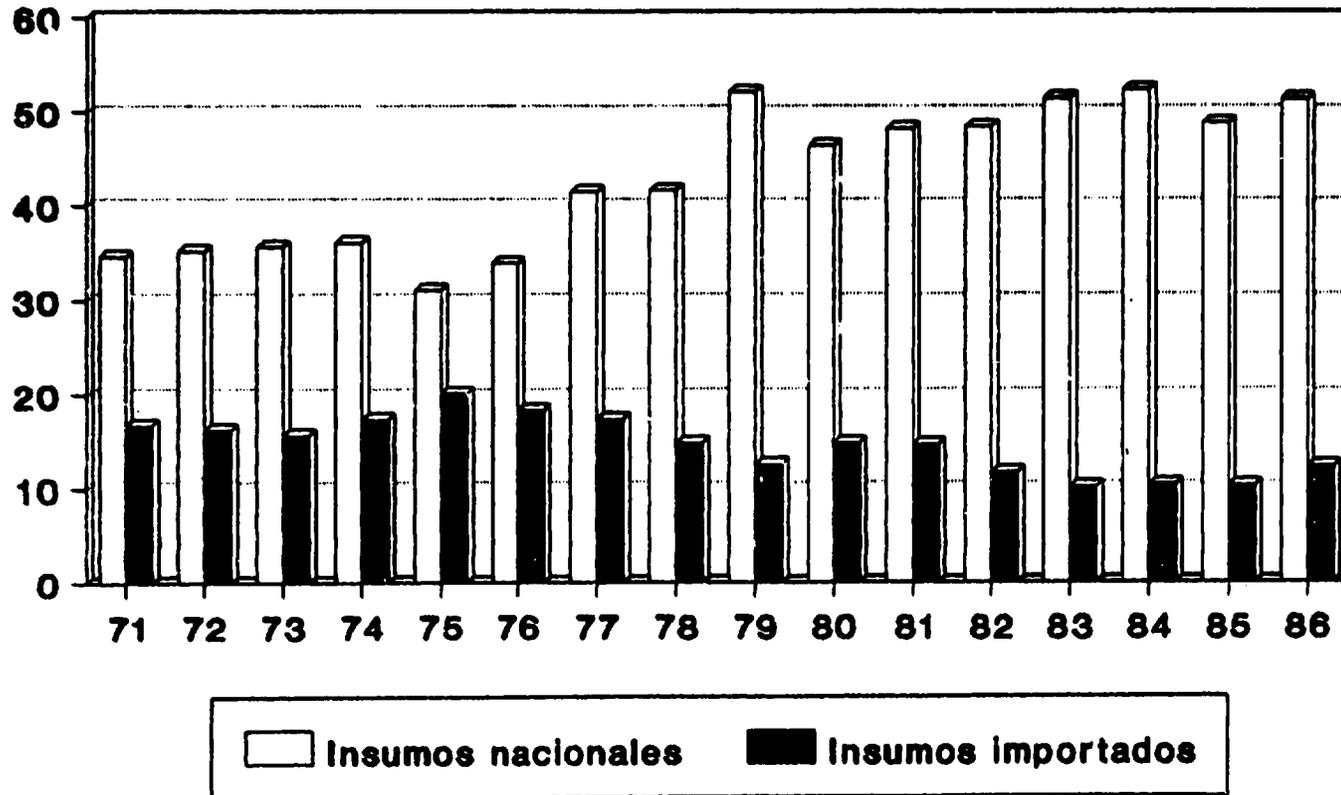
**EVOLUCION DE LA MANO DE OBRA
MANUFACTURERA
(Miles de trabajadores)**



Fuente: MICTI

GRAFICO 18

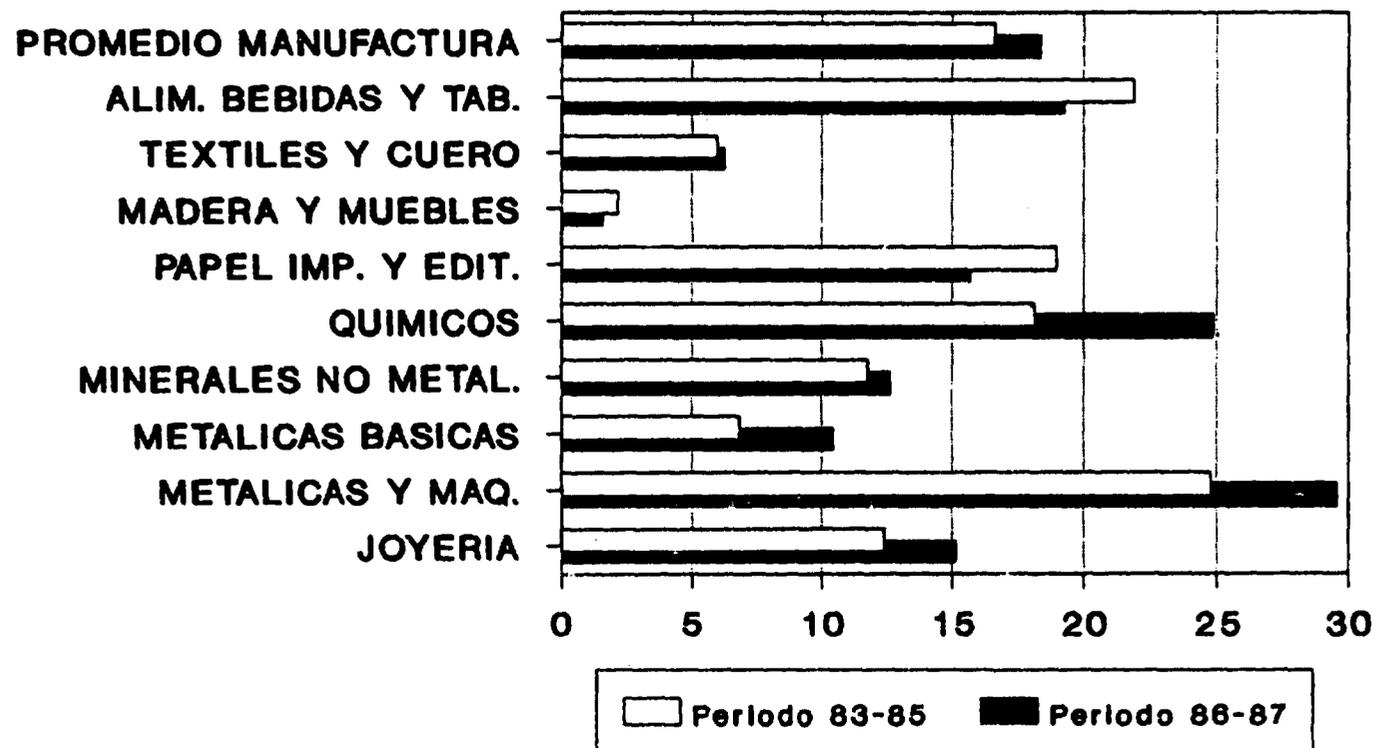
PARTICIPACION DE LOS INSUMOS NACIONALES E IMPORTADOS (Porcentajes)



Fuente: MICTI

GRAFICO 19

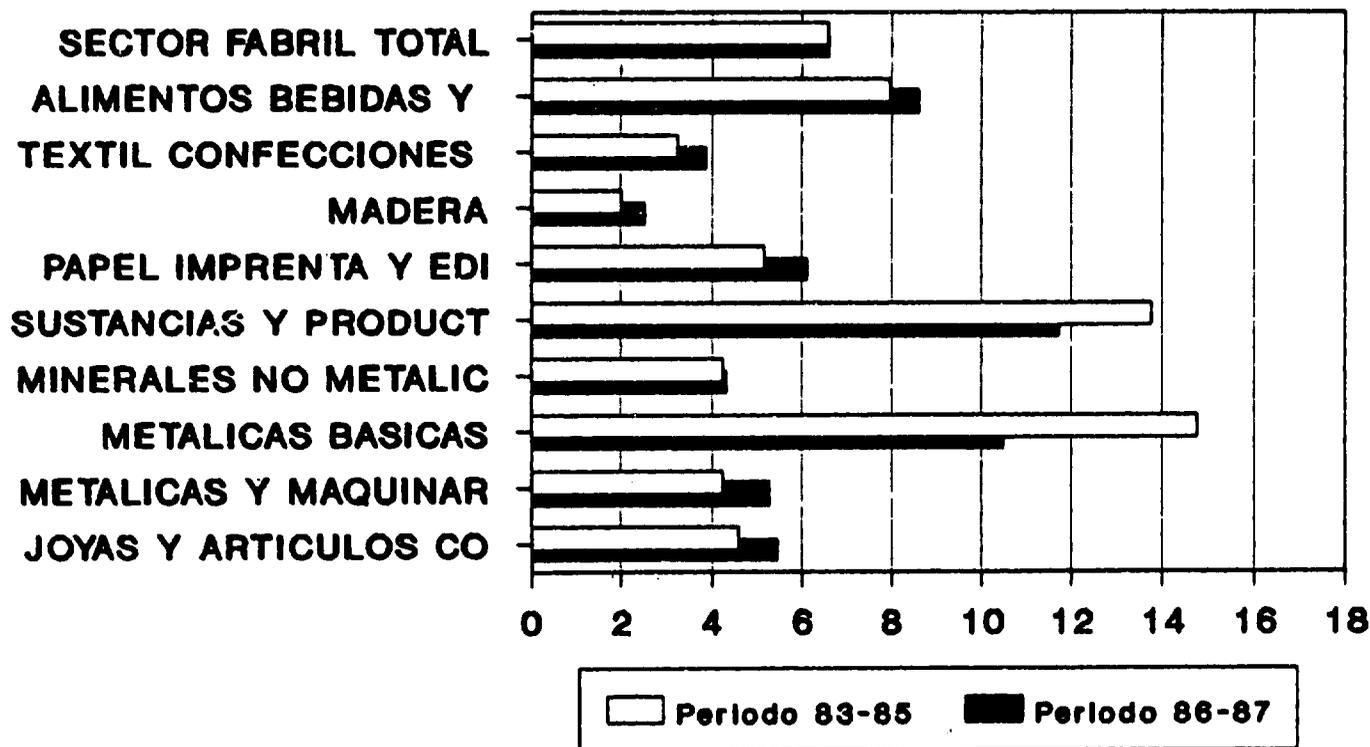
PARTICIPACION DE INSUMOS IMPORTADOS POR ACTIVIDAD ECONOMICA (Porcentajes)



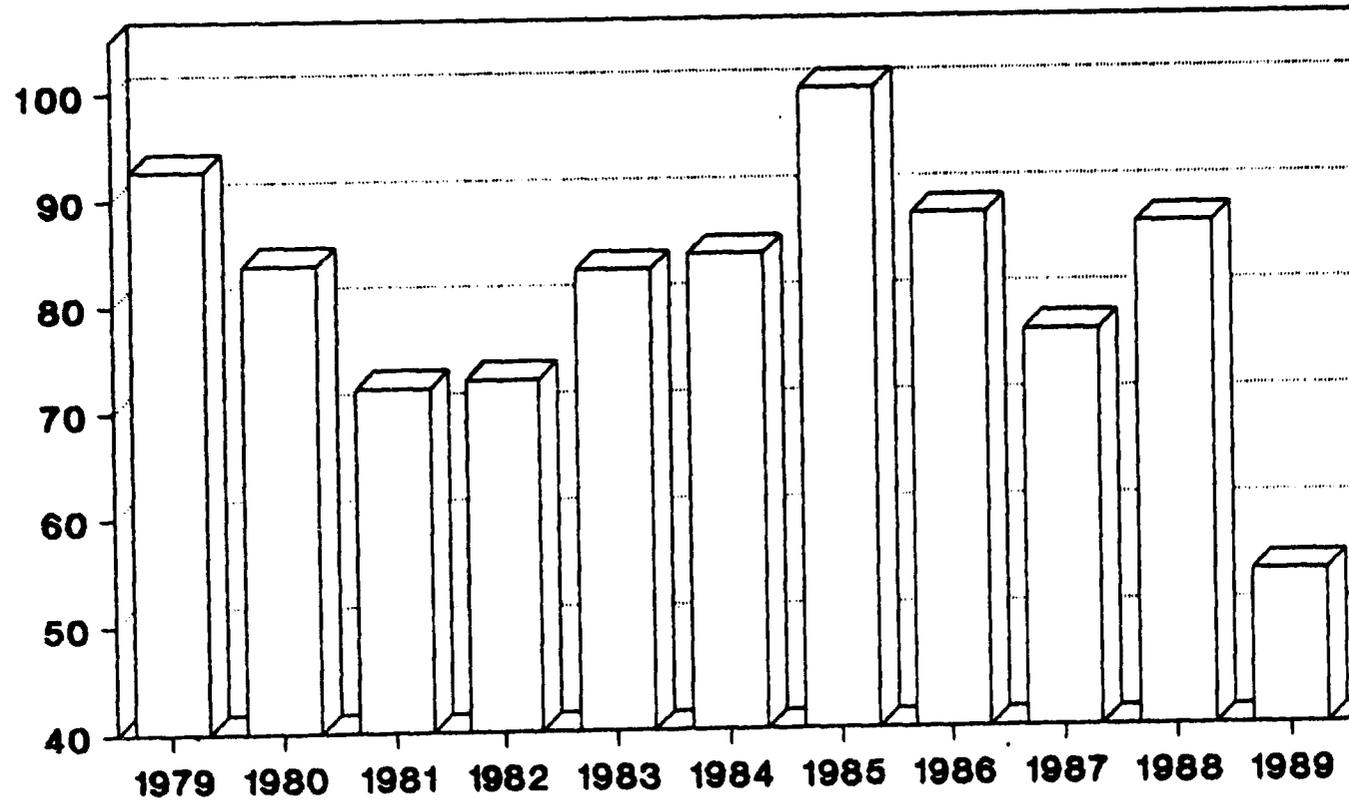
Fuente: MICTI

GRAFICO 20

PRODUCTIVIDAD POR ACTIVIDAD ECONOMICA (Miles de Intis de 1979)



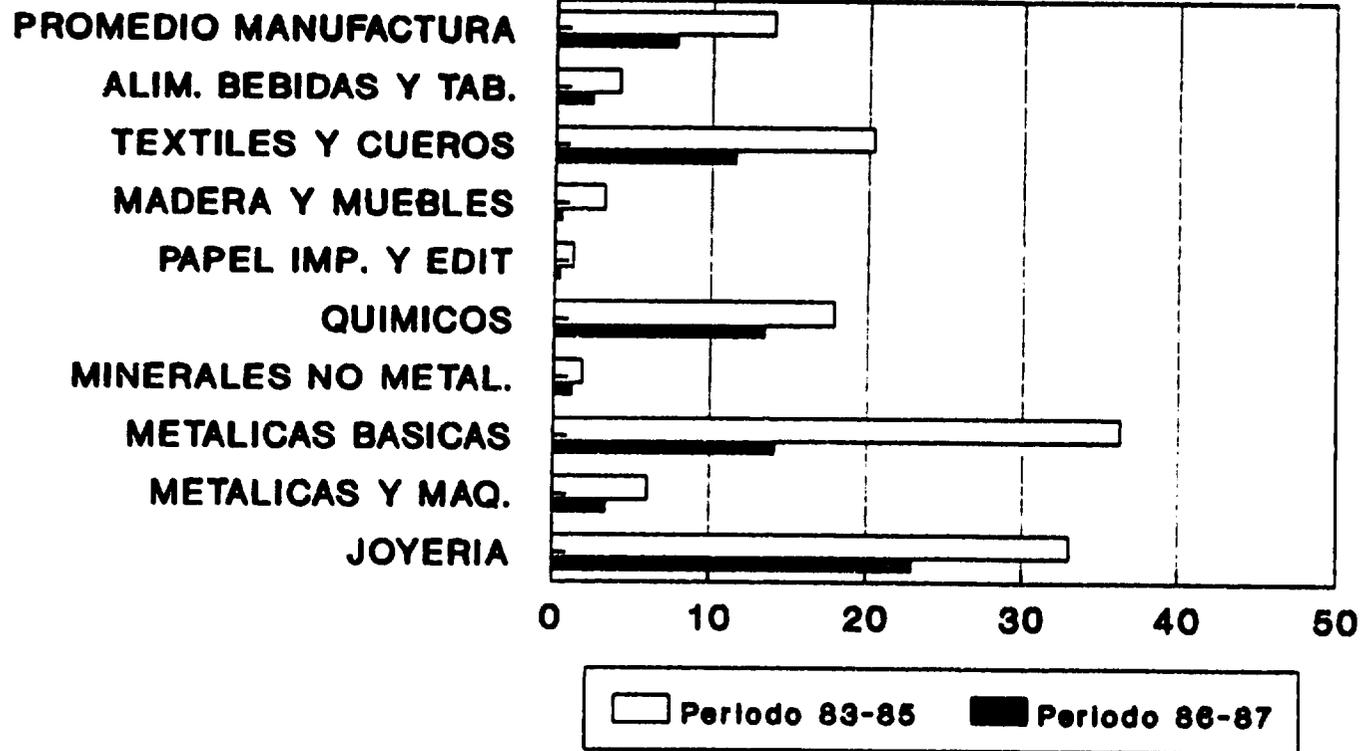
Fuente: MICTI

GRAFICO 21**EVOLUCION DEL TIPO DE
CAMBIO EXPORTADOR
(Indices base 1979 = 100)**

Fuente: INE, BCRP.

GRAFICO 22

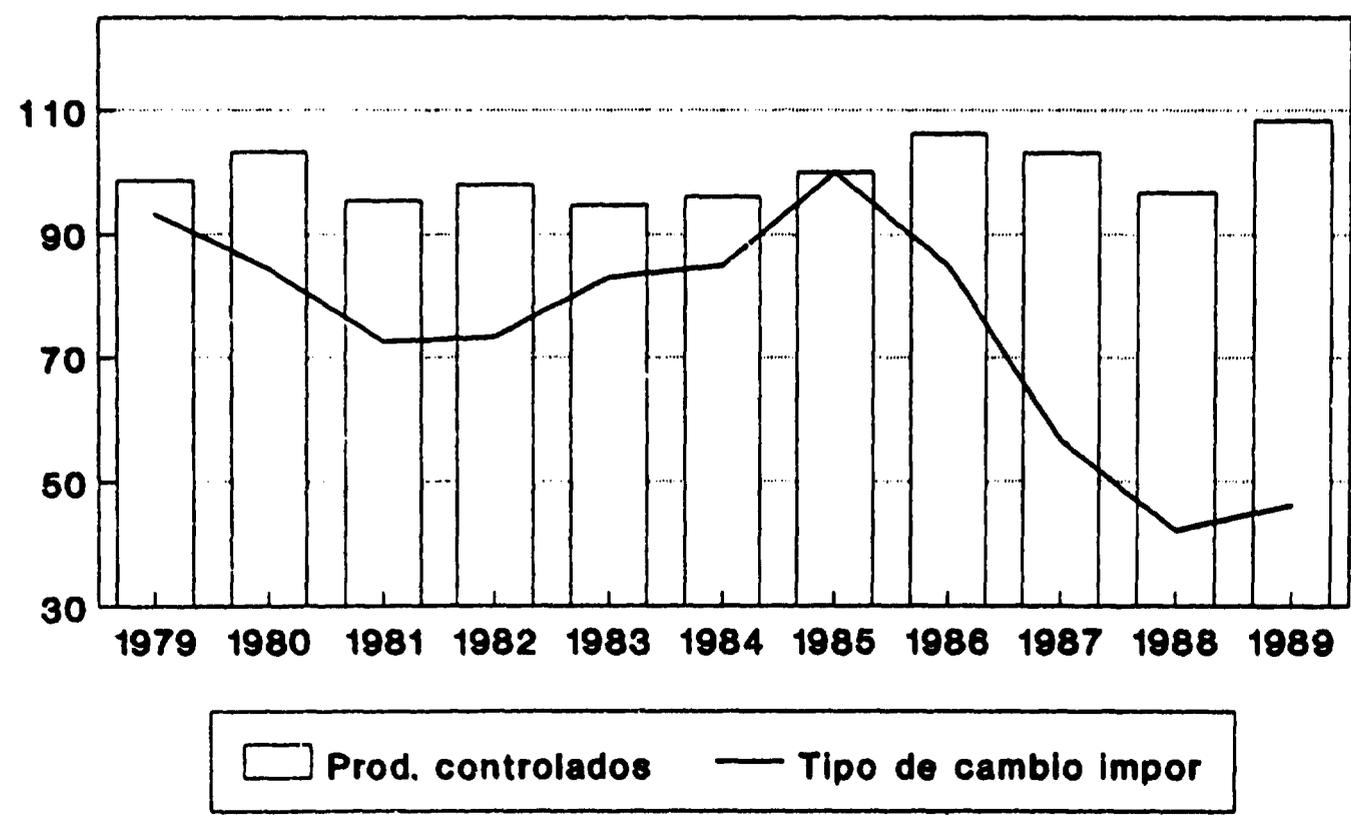
PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES POR ACTIVIDAD ECONOMICA (Porcentajes)



Fuente: MICTI

GRAFICO 23

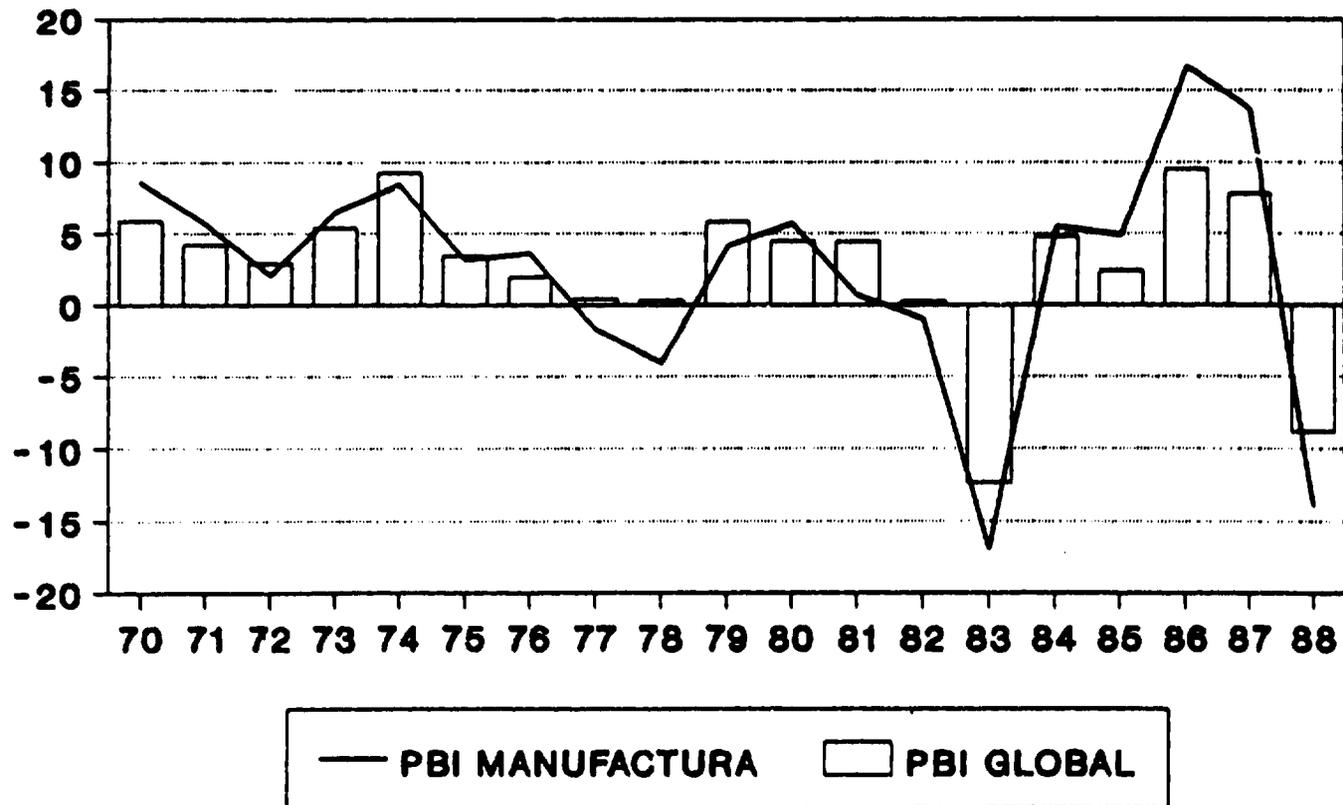
EVOLUCION DE LOS PRECIOS DE PRODUCTOS CONTROLADOS (Indices base 1979 = 100)



Fuente: INE, BCRP.

GRAFICO 24

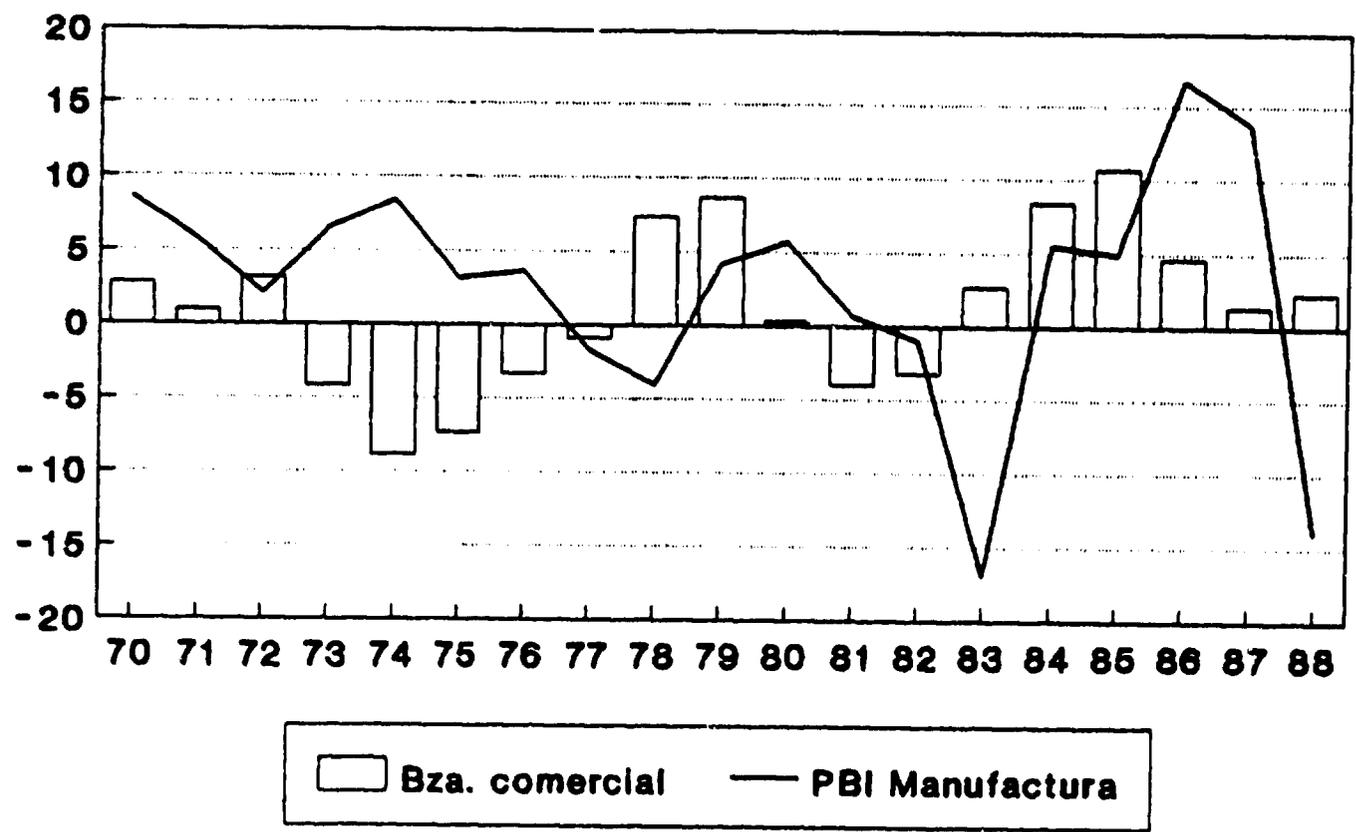
EVOLUCION DEL PBI GLOBAL Y MANUFACTURERO (Tasas de crecimiento)



Fuente: INE

GRAFICO 25

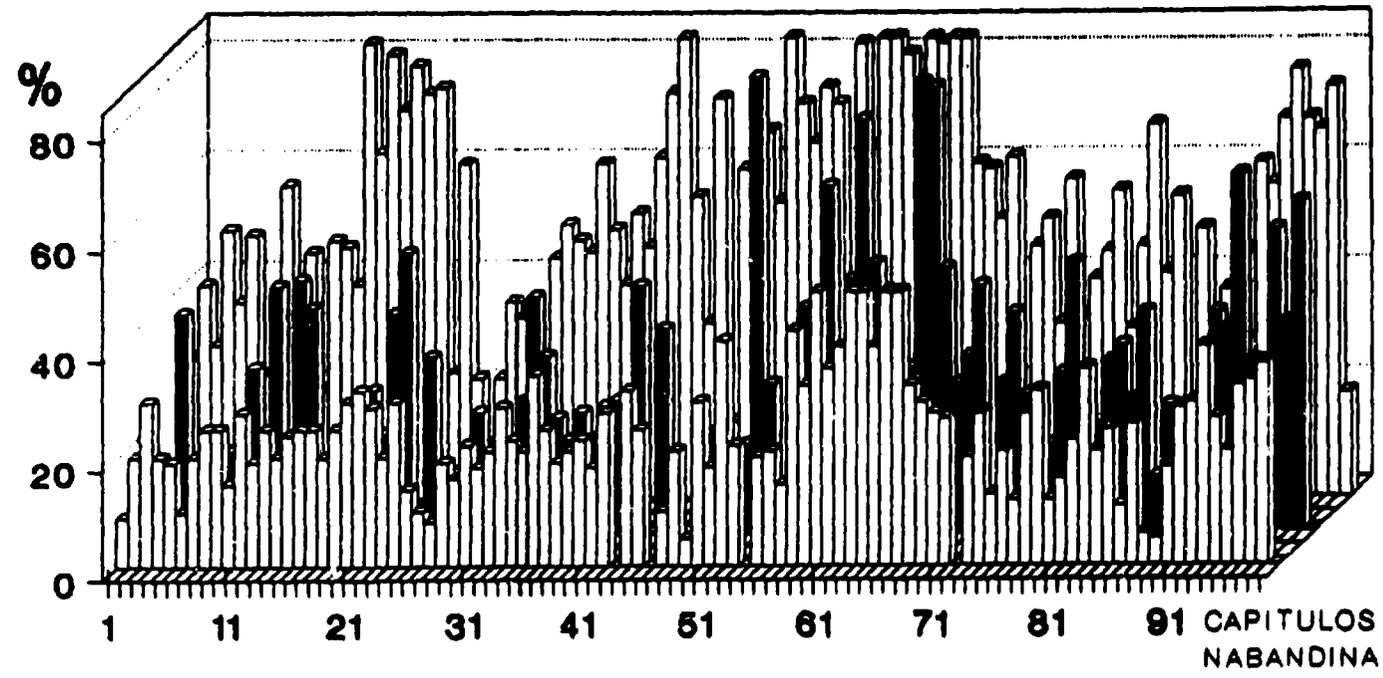
EVOLUCION DEL SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL Y EL PBI MANUFACTURERO (Porcentajes del PBI - Tasas de crec.)



Fuente: BCRP, INE

GRAFICO 26

COMPARACION POR CAPITULOS VALORES PORCENTUALES



□ PROPUESTA TASA POND. ■ TASA REAL
▒ TASA NOMINAL VIGENTE

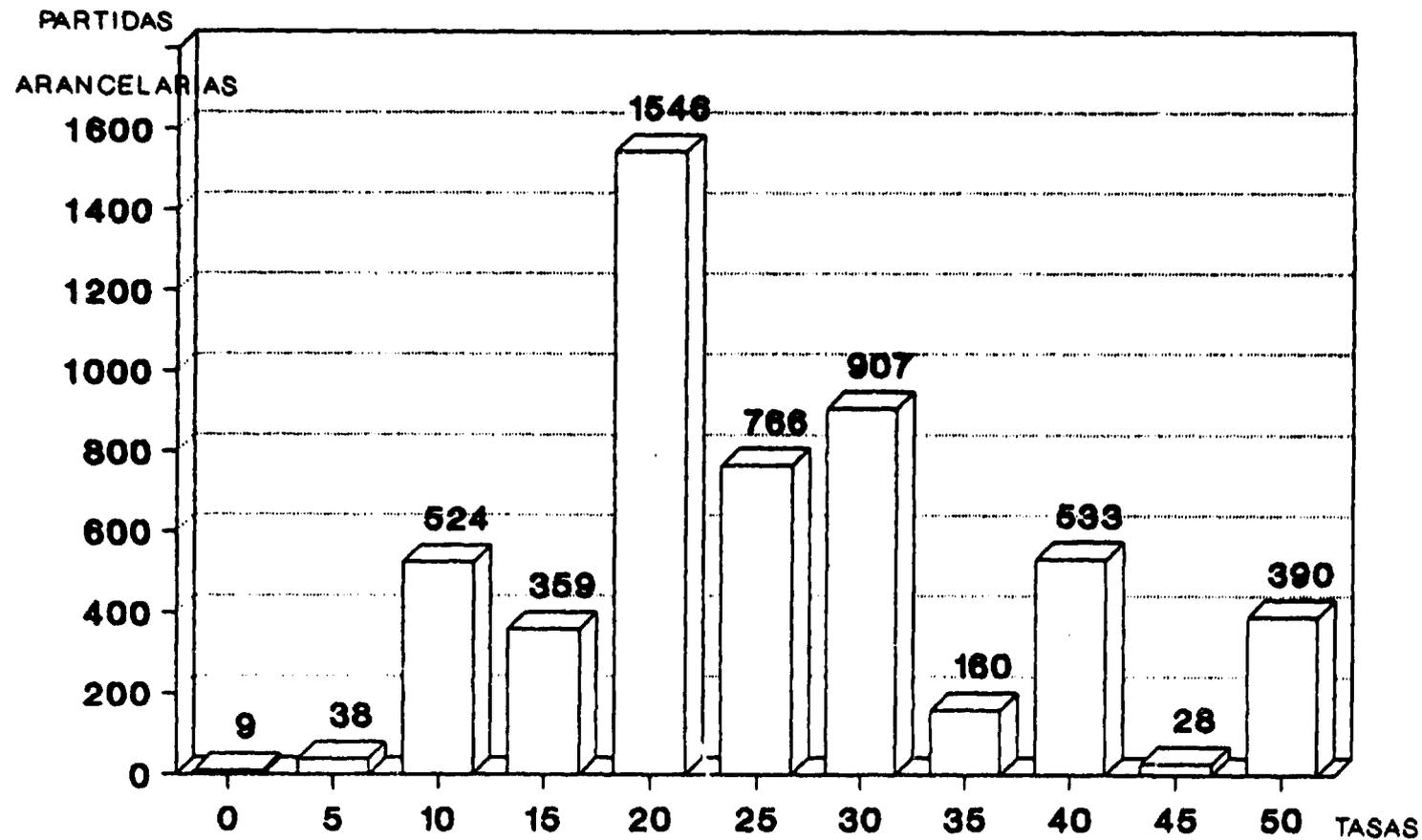
GRAFICO 27**DISTRIBUCION DE LAS PARTIDAS SEGUN EL NIVEL ARANCELARIO - SITUACION PROPUESTA**

GRAFICO 28

COMPARACION DE ESTRUCTURA ARANCELARIA (TASAS AD-VALOREM POR CAPITULO) DE MAYOR A MENOR

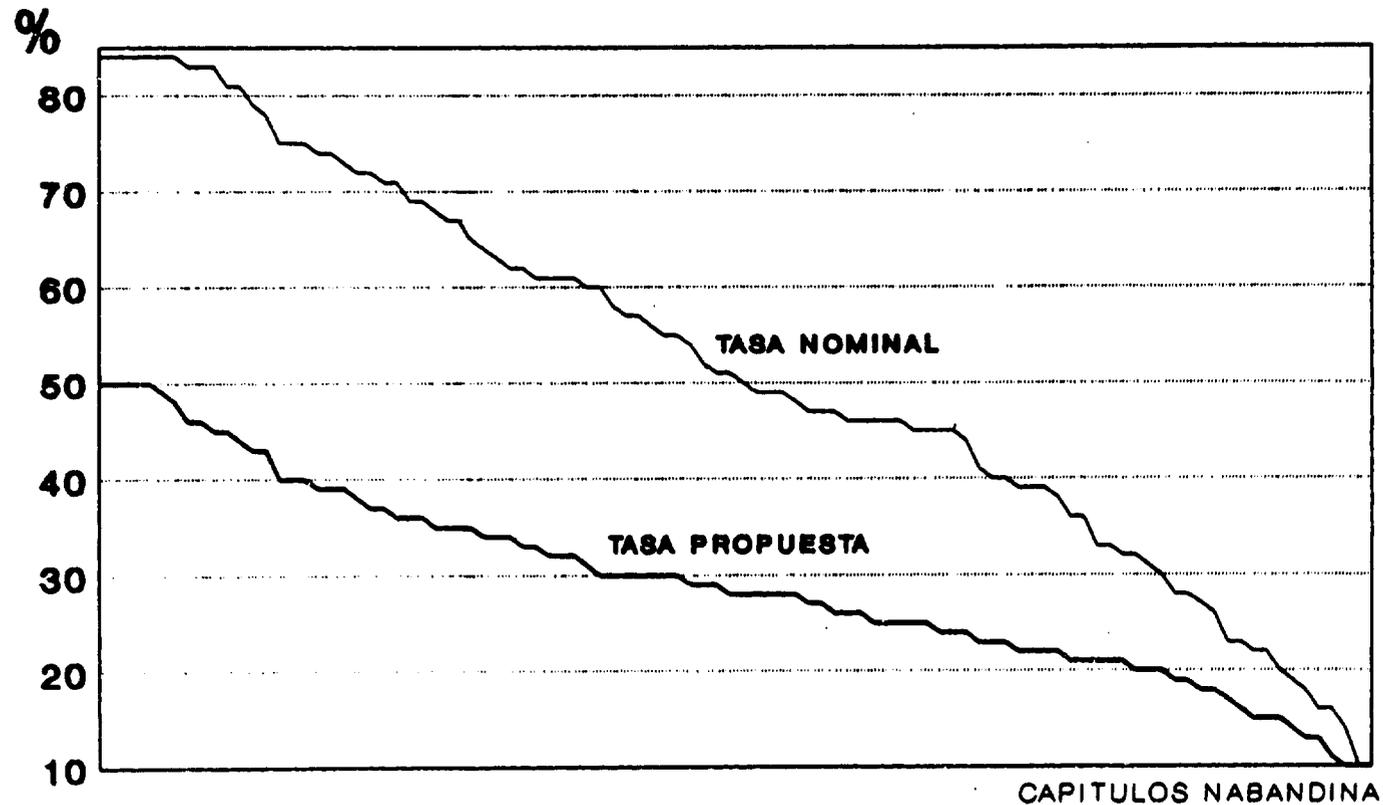


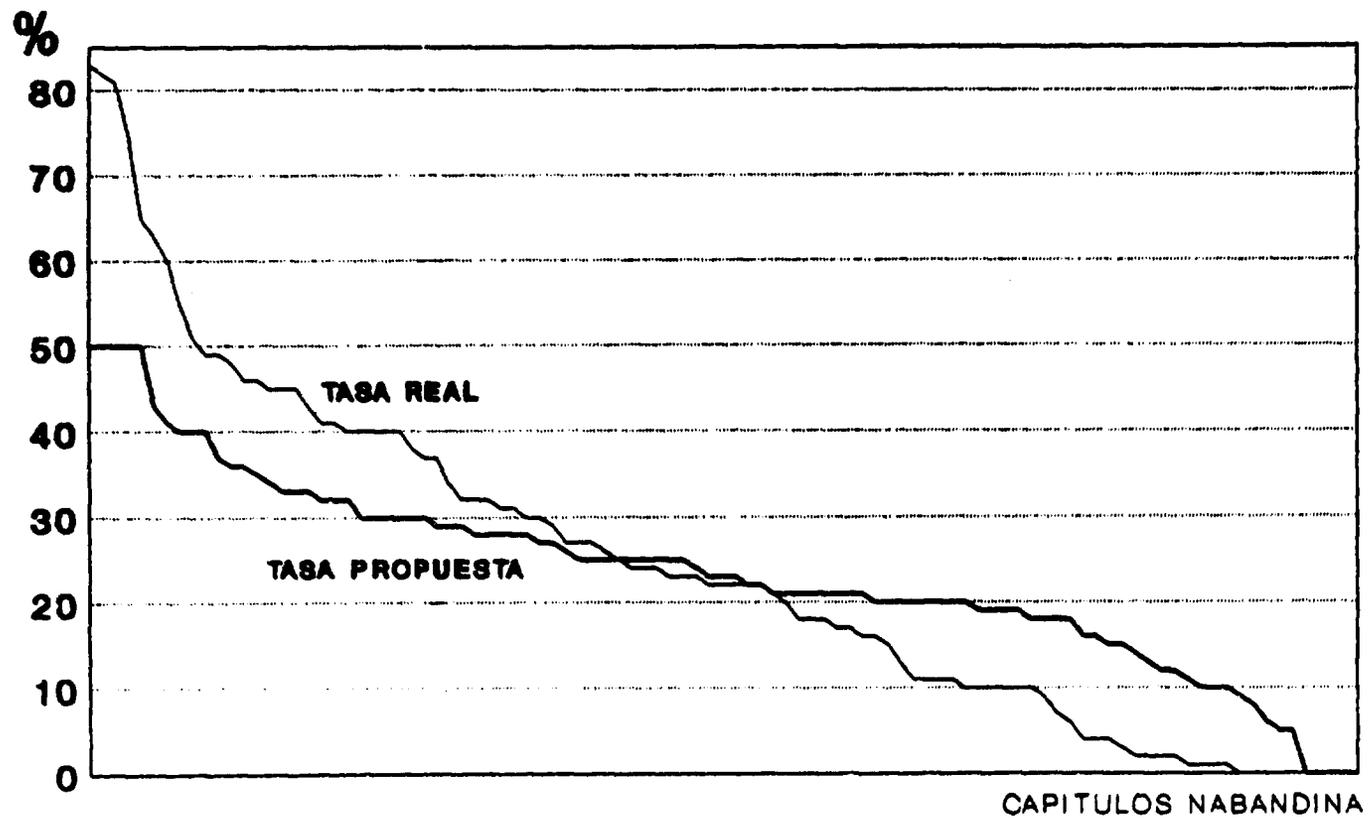
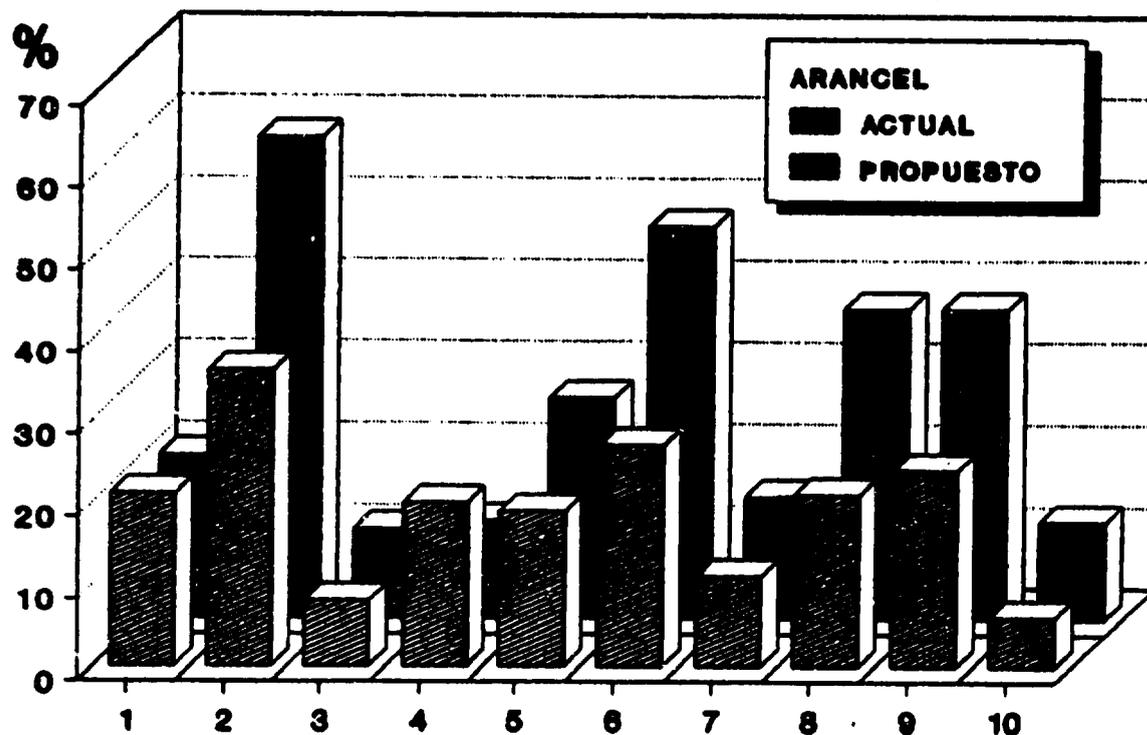
GRAFICO 29**COMPARACION DE ESTRUCTURA ARANCELARIA
(TASAS PONDERADAS POR CAPITULO)
DE MAYOR A MENOR**

GRAFICO 30

TEORICO ACTUAL vs TEORICO PROPUESTO PROMEDIOS PONDERADOS



CAPITULOS CUODE

- 1 Bs.cons. no durad.
- 2 Bs.cons. duradero
- 3 Combust., lubrica
- 4 M.p. prod.int.agric.
- 5 M.p. prod.int. Indus
- 6 Mat.de construcción
- 7 Bs. capital agricul
- 8 Bs. Cap. industria
- 9 Eq. de transporte
- 10 Diversos

GRAFICO 31

ARANCEL NOMINAL PROMEDIO VALORES PORCENTUALES

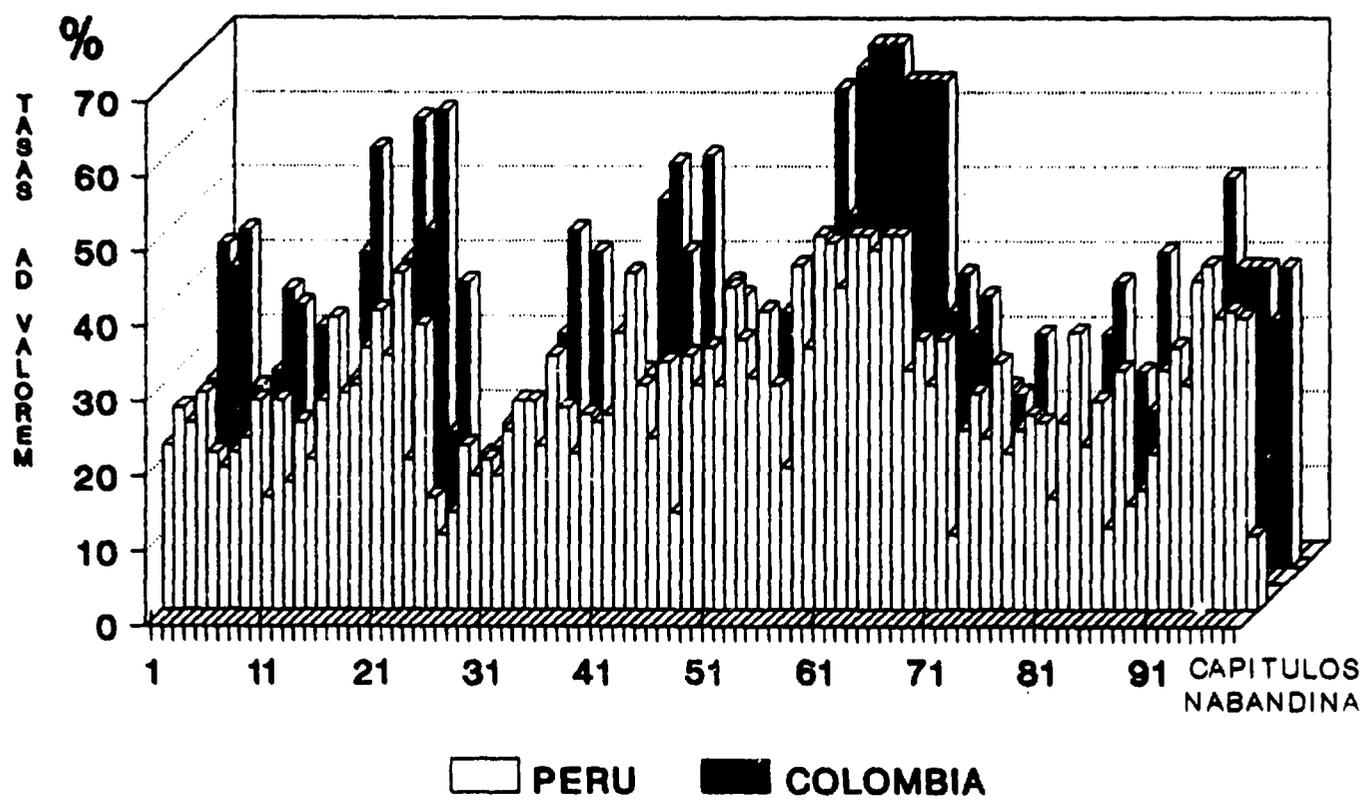


GRAFICO 32

ARANCEL NOMINAL PROMEDIO VALORES PORCENTUALES

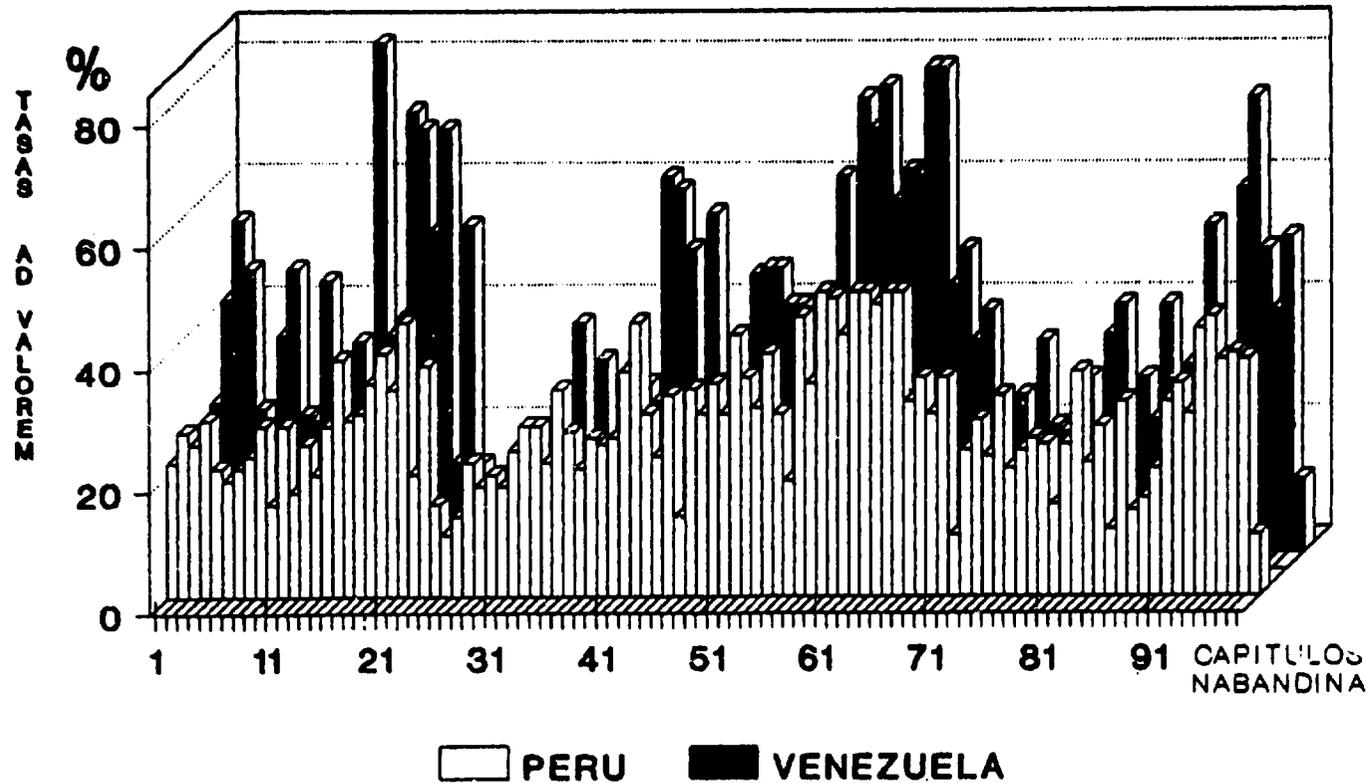


GRAFICO 33

ARANCEL NOMINAL PROMEDIO VALORES PORCENTUALES

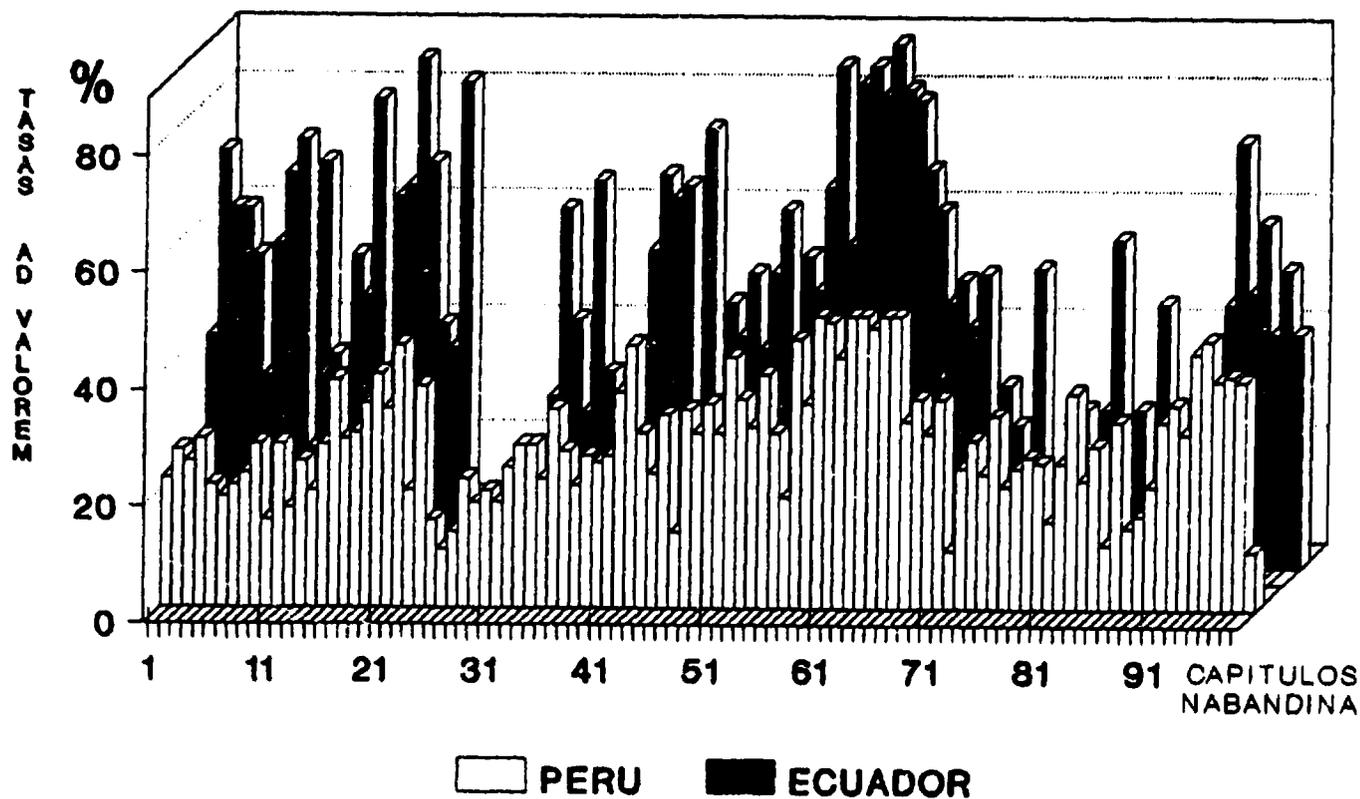
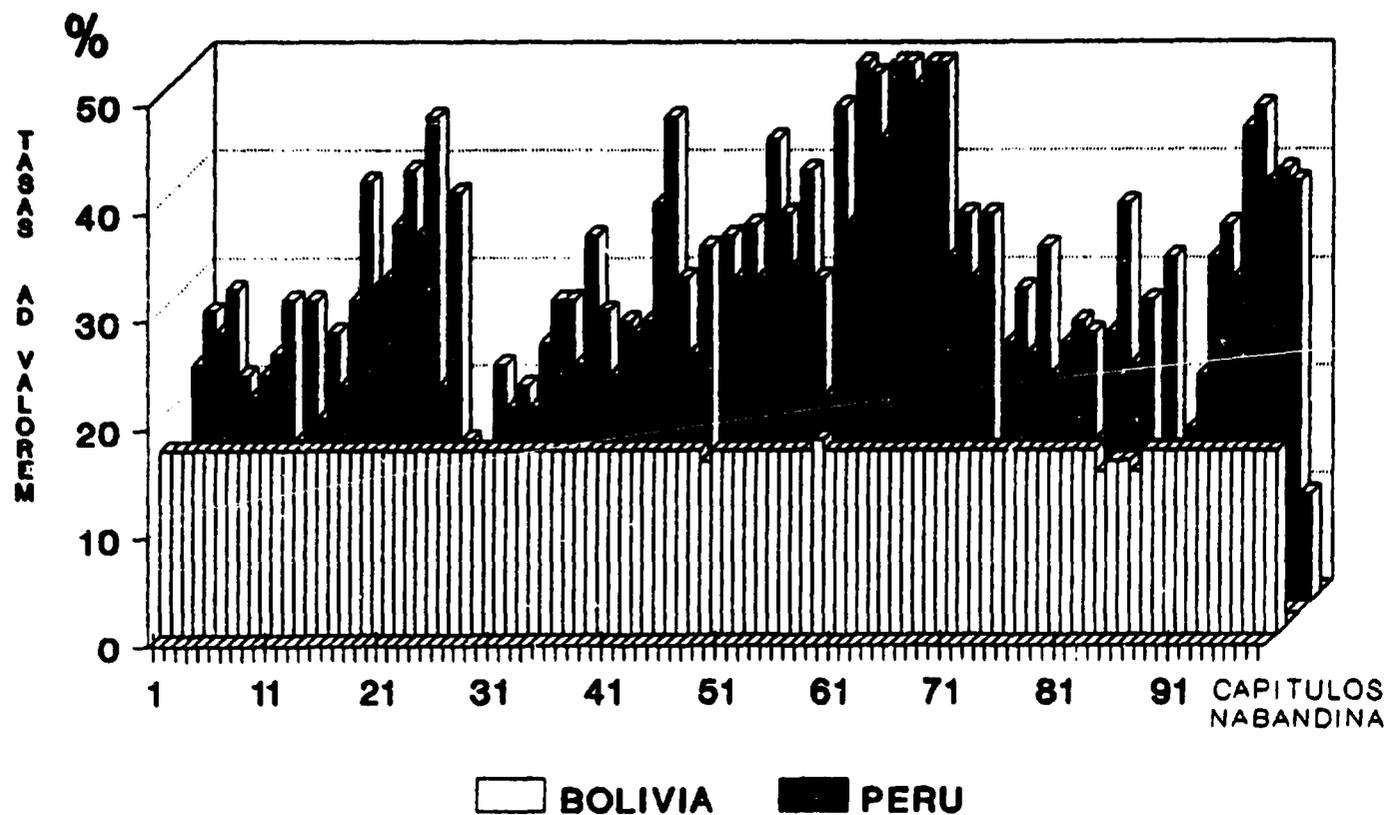


GRAFICO 34

ARANCEL NOMINAL PROMEDIO VALORES PORCENTUALES



NEXT PAGE(S) left BLANK.

BASES PARA UNA POLITICA ARANCELARIA

I. ANTECEDENTES

La Reforma de 1979

1. A mediados de 1978, a raíz del cambio del gabinete ministerial y de la presidencia del banco central, se diseñó el Programa Económico 1978-80, destinado a corregir diversas distorsiones generadas por la estrategia de sustitución de importaciones durante la primera fase del gobierno militar. Entre los distintos aspectos considerados, se incluyó la reforma arancelaria con el fin de iniciar su modernización y adecuación a los próximos compromisos del acuerdo subregional de integración. Esta reforma complementaba otras medidas compatibles de política económica referentes a tipo de cambio, balanza comercial, manejo de reservas internacionales e impuesto general a las ventas.
2. A inicios de 1979 la JUNAC presentó la Propuesta 96 sobre el arancel externo común de los países andinos y aprobó la nueva nomenclatura Nabandina (Decisión 145), a ser adoptada en 1980. En este contexto se dieron condiciones apropiadas para la reforma arancelaria y el gobierno conformó un equipo multidisciplinario para implementarla.
3. Antes de la reforma coexistían un arancel mixto con tasas nominales hasta por el equivalente de 355% ad valorem CIF (incluyendo derechos específicos por peso, volumen ó cantidad, que inicialmente equivalían a una tasa aún mayor), restricciones para-arancelarias a la importación impuesta a través de listas positivas de importación permitida, prohibiciones de aquellos productos incluidos en el registro nacional de manufacturas y múltiples regímenes exoneratorios o liberatorios superpuestos. Esta combinación arrojaba distintos niveles de protección en cada partida arancelaria según el sector, prioridad y ubicación del importador.
4. Mediante Decreto Ley 22619 de 30 de junio de 1979 se dispuso la consolidación de los antiguos derechos específicos con las tasas ad valorem CIF, la adopción de los niveles de arancel externo común de los programas sectoriales de desarrollo industrial ya aprobados en el Acuerdo de Cartagena, el respeto de los niveles del arancel mínimo común subregional, la eliminación de las exoneraciones de carácter sectorial

reemplazadas por niveles arancelarios definidos y la reducción de las restricciones a la importación. Asimismo, se estableció la aprobación de las tarifas mediante Decreto Supremo, corrigiendo la rigidez prevaleciente de establecer y modificar los aranceles únicamente por ley, de manera que permitiera en lo sucesivo modificaciones directas en las tasas en lugar de exoneraciones indiscriminadas.

Las Modificaciones de 1980

5. El arancel resultante, aprobado por D.S. 116-79 EF, reducía el promedio aritmético de 66% a 35% ad valorem CIF y había sido concebido como un punto de inicio para su progresiva adecuación hacia el arancel externo común (AEC) del Grupo Andino, que se encontraba entonces en pleno proceso de negociación entre los países de la subregión. No obstante, los continuos diferimientos en la aprobación del AEC y la permanencia de niveles relativamente altos, a pesar de la notoria reducción inicial efectuada, propiciaron modificaciones imprevistas. A mediados de julio de 1980, apenas unos días antes de la transferencia del gobierno, mediante Decreto Ley 23171 los transportistas obtuvieron una nueva liberación, como respuesta a la tarifa de 60% ad valorem aprobada para los vehículos pesados, la cual excedía en 20 puntos al arancel del programa sectorial automotriz recién negociado. A esta liberación en los meses siguientes se sumaron otras exoneraciones para perforar el arancel sin alterar la tarifa nominal.
6. Durante el período 1978-80 la evolución favorable de los precios internacionales de los productos minerales había permitido al Banco Central de Reserva del Perú pasar de cifras negativas en las reservas netas internacionales a cifras positivas. Sin embargo la monetización de las divisas provenientes de las exportaciones no encontraron una inmediata contrapartida en las importaciones. Esto en parte se debía a la reciente apertura del mercado, en el cual los lotes de mercancías ordenados por los importadores nacionales aún no habían sido atendidos por los proveedores del exterior o estaban en proceso de despacho. Si bien es cierto que en un mercado sediento de importaciones la apertura genera una rápida respuesta de mercancías de uso doméstico o comercio minorista; los equipos, maquinaria, vehículos y bienes de capital de cierta magnitud y complejidad son atendidos en lotes expresamente preparados según el cliente y el país en el que se utilizarán. Hubiera sido pues razonable establecer un cierto período de maduración de las nuevas políticas.
7. A mediados de setiembre de 1980, a fin de evitar la

monetización de divisas y sin esperar la maduración de la reforma, el gobierno mediante D.S. 210-80 EF estableció una tarifa máxima de 60% ad valorem CIF, que representaba un brusco achatamiento del arancel ya que las tarifas existentes fluctuaban entre 5% y 155%, manteniendo una protección en cascada según los tipos de producto. Además este achatamiento se realizó sin una previa concertación con los gremios empresariales y creó una situación de incertidumbre y desconfianza. Esto se presentó especialmente en el sector de las confecciones textiles, donde las tasas de los productos terminados se igualaron a las de sus insumos y de los productos menos elaborados dentro de la misma rama.

8. Aún cuando los técnicos del gobierno advertían que el arancel chato protege el valor agregado nacional, al representar cuantitativamente (esto es, en términos absolutos) distintos derechos de importación la sorpresiva medida del gobierno precipitó el abandono de la reforma arancelaria progresiva hacia niveles tarifarios de menor dispersión, con un perfil similar al arancel externo común cuya aprobación venía siendo postergado en la subregión.

Las Modificaciones Posteriores

9. El achatamiento del arancel sí logró exacerbar las importaciones especialmente las de automóviles, ya que en las primeras importaciones se había tomado la decisión de colocar los pedidos con una tasa de 115% y muchos importadores se habían visto beneficiados con la rebaja a 60%, cuando sus lotes se encontraban en travesía hacia puertos peruanos.
10. La caída de los precios internacionales de los minerales, sin embargo, modificó la situación y a mediados de 1983 la balanza comercial pasó a ser negativa. Adicionalmente se fue acumulando un atraso cambiario durante la administración de Acción Popular, que redujo la protección a la producción nacional. Estas circunstancias llevaron a un nuevo replanteamiento de la política de importaciones y se restituyeron las restricciones para-arancelarias, sin esperar que las propias fuerzas del mercado regulasen la situación. No obstante, los industriales atribuyeron la desprotección a las anteriores rebajas al arancel, quedando un prejuicio contra la liberalización del comercio, a pesar que el producto interno bruto industrial no había sufrido reducciones notables por la apertura, sino por la recesión provocada por los desastres naturales del denominado Efecto de la Corriente del Niño. A esto se sumó el manejo inadecuado de las políticas fiscal y monetaria y la ausencia de políticas específicas de fomento a las

exportaciones de manufacturas.

11. Adicionalmente, entre 1984 y 1985, los niveles nominales fueron elevados porcentualmente con fines exclusivamente fiscalistas. En julio de 1984 mediante D.S. 325-EFC se incrementaron las tasas arancelarias entre 5 y 16 puntos porcentuales por rangos (de 5 a 9% subieron 5 puntos; de 10 a 15% subieron 8 puntos de 16 a 40% subieron 12 puntos y de más de 40% subieron 16 puntos). En enero de 1985 mediante DS 014 EF nuevamente se incrementaron entre 1 y 8 puntos adicionales hasta alcanzar el nivel nominal máximo vigente de 84% ad valorem CIF.
12. Por otro lado, atendiendo las necesidades fiscales, en la ley de presupuesto para 1982, se había igualmente restituido la sobretasa a las importaciones con el 15% ad valorem CIF, por razones fiscales. Esta sobretasa en los años subsiguientes no sólo ha sido renovada sino inclusive incrementada hasta alcanzar dos niveles de 24% y 19% ad valorem CIF.
13. Un extenso informe del Banco Mundial analizó este primer intento de liberizar el comercio exterior peruano y no encontró evidencias de cierres o quiebras masivas en la industria. Por el contrario el PBI industrial en conjunto creció en 4.1% en 1979, 3.8% en 1980 y 3.9% en 1981. Otro fue el efecto de los desastres naturales por el llamado Efecto de la Corriente del Niño, que se presentó en los años subsiguientes. No obstante, las corrientes proteccionistas propiciaron el fin de la reforma a través de menores tasas para productos no producidos y los incrementos de tarifas ya reseñadas. En la perspectiva del informe del BIRF fue más una decisión de política por razones ajenas al proceso mismo de reforma. Algunos sectores como el automotriz, considerado uno de los más perjudicados, muestra que el ensamblaje nacional aumentó de 10,475 unidades en 1979, a 18,699 en 1980, 21,894 en 1981 y 21,977 en 1982, a pesar de las mayores importaciones. La caída vino en 1983, pero no por la reforma; y también la importación cayó ese año por los efectos de la Corriente del Niño. En lo que respecta al sector de confecciones textiles, el informe atribuyó mayor daño a la industria clandestina o informal que imita los productos extranjeros y usa falsas etiquetas (Made in Taiwan por ejemplo) que a las importaciones e incluso el contrabando.

II. LA SITUACION ACTUAL

El Arancel Nominal

14. El arancel de aduanas del Perú vigente al 31.Dic.89 comprende 5,260 partidas, distribuidas en las 21 secciones y 99 capítulos de la actual clasificación Nabandina, con 26 niveles de tarifas entre 10% y 84% ad valorem CIF (ver gráfico 2), sin contar las sobretasas y otros impuestos aplicables a la importación de mercancías. En el cuadro 1 se presenta el promedio aritmético y un promedio ponderado por capítulo considerando los valores importados en 1988. Como se puede apreciar el promedio aritmético global es de 46% ad valorem y el promedio ponderado de 1988 fue de 27%, no obstante este último es un promedio teórico en tanto no considera los efectos de las exoneraciones y liberaciones arancelarias, a las que nos referiremos más adelante (y cuyo efecto será referido en el arancel real).
15. En el gráfico 3 se muestra el perfil del arancel nominal, que se utilizará como patrón de referencia a lo largo de la propuesta y para las comparaciones con los aranceles de los países andinos. Este perfil naturalmente presenta los niveles arancelarios ordenados según las partidas de la clasificación Nabandina. No obstante, el mismo arancel podría también ordenarse de mayor a menor (esto es, sin considerar su ordenamiento en la nomenclatura), tal como se presenta en el gráfico 4, que también se utilizará para efectuar comparaciones.

El Arancel Real

16. En el año 1988 con un nivel de importaciones de US\$ 2.392'5 millones la recaudación aduanera por el arancel a las importaciones, con la estructura de importaciones de dicho año, teóricamente debió exceder los US\$ 645'2 millones; sin embargo apenas alcanzó los US\$ 402'5 millones, con un promedio cercano al 17% ad valorem CIF, es decir muy por debajo del 27% ponderado teórico y del 46% de promedio aritmético. La explicación está en los numerosos regímenes exonerativos y liberatorios que se aplican a las importaciones. Como dato anecdótico cabe mencionar que el centro de cómputo del Ministerio de Economía y Finanzas registra movimientos en cerca de cien (100) códigos liberatorios en el año 1988. En cuanto a la amplia diferencia con el promedio nominal aritmético, la causa es la larga lista de

C U A D R O N º 1

CAP.	DESCRIPCION	% A/V. NOMINAL	IMPORT. 1988(\$)	RECAUDACION TEORICA (\$)	% A/V PONDERADO
01	ANIMALES VIVOS	26	10658394	1150319	11
02	CARNES Y DESPOJOS COMESTIBLES	39	37956966	3795697	10
03	PESCADOS, CRUSTACEOS Y MOLUSCO	28	76656	30968	40
04	LECHE PROD.LACTEOS,HUEVOS AVES	49	75124146	17517450	23
05	PROD.ORIGEN ANIMAL NO EXPRES.	36	8785964	910841	10
06	PLANTAS VIVAS Y PROD.FLORICUL.	48	1156225	115623	10
07	LEGUMBRES,PLANTAS,RAICES	23	7198670	1164372	16
08	FRUTOS COMESTIBLES	28	2130603	940347	44
09	CAFE,TE,YERBA MATE Y ESPECIES	57	4781919	2104046	44
10	CEREALES	18	185314730	23011214	12
11	PROD. DE LA MOLINERIA,MALTA	45	14599627	6569907	45
12	SEMILLAS Y FRUTOS OLEAGINOSOS	20	7100738	1302847	18
13	GOMAS, RESINAS Y OTROS JUGOS	47	3825687	1989037	52
14	MATERIAS PARA TRENZAR Y OTROS.	46	59809	27753	46
15	GRASA Y ACEITES (ANIM. Y VEGE)	39	46108401	6221770	13
16	PREPAR.CARNES,PESCADO,MOLUSCOS	83	577014	426996	74
17	AZUCARES Y ART.DE CONFITERIA	63	65185117	6757804	10
18	CACAO Y SUS PREPARADOS	81	772296	509715	66
19	PREPAR.A BASE DE CEREALES	71	280584	129841	46
20	PREPAR.DE LEGUMBRES, HORTALI.	79	822421	296293	36
21	PREPAR.ALIMENTICIOS DIVERSOS	74	8493178	4235359	50
22	BEBIDAS,LIQUIDOS ALCOH.Y VINAG	75	417564	268822	64
23	RESIDUOS Y DESPERDI.DE IND.ALI	23	61834867	6859292	11
24	TABACO	61	2070711	663552	32
25	SAL,AZUFRE,TIERRAS Y PIEDRAS	22	10604485	1619958	15
26	MINERALES METALURGICOS,ESCORIA	10	1358217	135822	10
27	COMBUS.MINERALES,ACEIT.MINE.	22	244295026	28966149	12
28	PROD.QUIMICOS INORG.COMP.INORG	36	35724590	9689723	27
29	PRODUCTOS QUIMICOS ORGANICOS	33	160261219	42860032	27
30	PRODUCTOS FARMACEUTICOS	30	26397466	9722118	37
31	ABONOS	16	16878399	1738756	10
32	EXTRACTOS CURTIENTES Y TINTOR.	44	40196626	11960174	30
33	ACEIT. ESENCIALES Y RESINOIDES	50	10056495	4674537	48
34	JABONES,PROD.ORGAN.TENSOACTIVO	47	12259714	4231307	35
35	MATERIAS ALBUMINOIDEAS,COLAS	45	9269279	3787678	41
36	POLVORAS Y EXPLOS.,ART.PIROTEC	61	157165	93347	59
37	PROD.FOTOGRAFICOS Y CINEMATOGR	49	11136332	4524216	41
38	PROD.DIVERS.DE LA IND.QUIMICA	39	61930360	14637491	24
39	MATER.PLAST.ARTIFICIA.,ETERES	52	139491334	44135430	32
40	CAUCHO NAT.O SINTE.,FACTICIO	46	57032249	20718596	36
41	PIELES Y CUEROS	62	2716302	648181	24
42	MANUFACTURAS DE CUERO	74	162519	91763	56
43	PELETERIA Y CONFEC.DE PELETE.	84	0	0	0
44	MADERA,CARBON VEG. Y MANUF.MAD	55	3937552	1602256	41
45	CORCHO Y SUS MANUFACTURAS	32	340081	84534	25
46	MANUF.DE ESPARTERIA Y CESTERIA	73	0	0	0
47	MAT.UTILIZADAS EN FAB.DE PAPEL	14	22293113	2229312	10
48	PAPEL CARTON,MANUFACT.DE PASTA	60	64003086	15919888	25
49	ART.DE LIBRERIA Y PROD.ARTES	47	46496254	4921950	11
50	SEDA,BORRA DE SEDA (SHAPPE)	67	89688	45741	51
51	TEXT.SINTETICOS Y ARTF.CONTINU	54	11217469	2712832	24
52	TEX.METALICOS Y METALIZADOS	84	81520	68477	84
53	LANA.PELOS Y CRINES	72	4119956	1804911	44
54	LIÑO Y RAMIO	65	0	0	0

C U A D R O N º 1

CAP.	DESCRIPCION	% A/V. NOMINAL	IMPORT. 1988(\$)	RECAUDACION TEORICA (\$)	% A/V PONDERADO
55	ALGODON	75	4357644	1398187	32
56	TEX.SINT. Y ARTF. DISCONTINUOS	72	5681003	1802832	32
57	LAS DEMAS FIBRAS TEX.VEGET.	40	727980	74112	10
58	ALFOMBRAS Y TAPICES, TERCIOPEL	83	251218	210980	84
59	GUATAS Y FIELTROS,CUERDAS	64	7693033	4314349	56
60	GENEROS DE PUNTO	84	282751	237510	84
61	PRENDAS DE VESTIR Y SUS ACCES.	84	130355	97570	75
62	OTROS ART.DE TEJI.CONFECCIONA.	81	109288	80872	74
63	PRENDERIA Y TRAJOS	71	103	87	84
64	CALZ.,BOTINES,POLAINAS ART.ANA	84	221385	185963	84
65	SOMBREROS Y DEMAS TOCADOS	83	10098	7507	74
66	PARAGUAS,QUITASOLAS,BASTONES	84	5830	4897	84
67	PLUMAS Y PLUMON PREPARADOS	84	589	831	84
68	MANUF.DE PIEDRA,YESO,CEMENTO	61	2653757	1484560	56
69	PRODUCTOS CERAMICOS	60	3869959	1827576	47
70	VIDRIO Y MANUFACTURA DE VIDRIO	51	15022977	5991634	40
71	PERLAS FINAS,PIEDRAS PRECIOSAS	62	247727	115658	47
72	MONEDA	10	0	0	0
73	FUNDICION DE HIERRO Y ACERO	46	90066075	28308274	31
74	COBRE	51	3388916	1461933	43
75	NIQUEL	32	4359583	1100047	25
76	ALUMINIO	58	20733430	7699511	37
77	MAGNESIO, (GLUCINIO)	33	243458	66758	27
78	PLOMO	40	1377	610	44
79	ZINC	45	23781	12169	51
80	ESTAÑO	56	1175937	295695	25
81	OTROS METALES COMUNES	31	645069	126534	20
82	HERRAMIENTAS,ART.CUCHILLERIA	46	17929040	7490362	42
83	MANUF.DIVERSAS DE METAL.COMUN.	68	7388703	5102181	69
84	CALDERAS,MAQUINAS,APA.Y ART.ME	41	382307592	142666672	37
85	MAQUINAS Y APARATOS ELECTRICOS	55	88321296	40560881	46
86	VEHIC., Y MATER.PARA VIAS FERR	16	4250245	529373	12
87	VEH.,AUTOM.TRACTORES	49	120233166	46229012	38
88	NAVEGACION AEREA	27	16048421	2080133	13
89	NAVEGACION MARITIMA Y FLUVIAL	38	1269190	245301	19
90	INSTRUM. Y APARATOS DE OPTICA	46	40727900	14592397	36
91	RELOJERIA	45	1249995	547269	44
92	INSTRUM. DE MUSICA,REPROD.SONI	61	5141539	2438550	47
93	ARMAS Y MUNICIONES	57	345797	278027	80
94	MUEBLES,MOBILIA.MEDICO-QUIRUR.	69	156594	66420	42
95	MATER. PARA TALLA Y MOLDEO	78	1602798	677763	42
96	MANUF. DE CEFILLERIA, PINCELES	69	288141	176333	61
97	JUGUETES,JUEGOS,ART.PARA RECRE	67	831485	487063	59
98	MANUFACTURAS DIVERSAS	75	4706146	3501847	74
99	OBJETOS DE ARTE,PARA COLECCION	19	0	0	0
	TOTALES	46	2392540554	645201284	27

Elaboración : I.E.E.S. 04/20/90

posiciones arancelarias de importación prohibida (cerca de 540 partidas), así como las restricciones administrativas que limitaron las importaciones. Del total de 5,260 partidas, en el año 1988 solo 3,200 registraron movimiento.

17. En el cuadro 2 se presenta el resumen por capítulos de la recaudación real (en dolares corrientes) y su comparación con los promedios aritméticos y ponderado (teórico). En el gráfico 5 se presenta la comparación entre el arancel real y el nominal (aritmético) ordenados por partida Nabandina. En el gráfico 6 se aprecia la comparación en tasas de mayor a menor (independientemente del orden de la nomenclatura). Ambos gráficos permiten apreciar el impacto de los regímenes liberatorios que disfrutaban virtualmente todo tipo de actividades.
18. En los gráficos 7,8 y 9 se muestra la estructura de protección efectiva total por tipo de producto, de acuerdo a la clasificación internacional industrial uniforme (CIIU). El concepto de protección efectiva total considera el efecto conjunto de la estructura arancelaria y las medidas de política cambiaria y de promoción de exportaciones sobre la rentabilidad de la actividad productiva. Un productor puede verse beneficiado (perjudicado) por la existencia de aranceles a sus insumos menores (mayores) que los aranceles que afectan a su producto final. De igual manera la aplicación de un tipo de cambio real alto (bajo) puede beneficiar (perjudicar) al productor doméstico, que sustituye importaciones, al determinar un margen de protección mayor (menor) frente a los productos importados. Las medidas de promoción a la actividad exportadora, como el Certex o el Fent pueden contribuir a mejorar o reducir la rentabilidad de la actividad productiva. En estos casos la protección efectiva total al productor nacional difiere en forma sustancial de los niveles arancelarios nominales.
19. El efecto conjunto de las medidas arancelarias, para-arancelarias, cambiarias y de promoción de exportaciones significa desprotección y niveles de protección efectiva menores a los teóricos para sectores como agricultura, extracción de minerales, conservas de pescado, textiles, papel, minerales no metálicos, y transformación de metales no ferrosos. En algunos casos la equivocada política cambiaria distorsiona la estructura de ventajas comparativas reveladas. Otros sectores como bebidas, tabaco, prendas de vestir y artículos de cuero mantienen niveles de protección significativos.

CUADRO N° 2

CAP.	DESCRIPCION	RECAUDACION REAL (\$)	XA/V REAL	% A/V NOMINAL	% A/V TEORICO
01	ANIMALES VIVOS	221444	2	26	11
02	CARNES Y DESPOJOS COMESTIBLES	3388803	9	39	10
03	PESCADOS, CRUSTACEOS Y MOLUSCO	30875	40	28	40
04	LECHE PROD. LACTEOS, HUEVOS AVES	1087143	1	49	23
05	PROD. ORIGEN ANIMAL NO EXPRES.	853149	10	36	10
06	PLANTAS VIVAS Y PROD. FLORICUL.	32837	3	48	10
07	LEGUMBRES, PLANTAS, RAICES	1053741	15	23	16
08	FRUTOS COMESTIBLES	206731	10	28	44
09	CAFE, TE, YERBA MATE Y ESPECIES	1442705	30	57	44
10	CEREALES	7881850	4	18	12
11	PROD. DE LA MOLINERIA, MALTA	6502653	45	45	45
12	SEMILLAS Y FRUTOS OLEAGINOSOS	767780	11	20	18
13	GOMAS, RESINAS Y OTROS JUGOS	1761807	46	47	52
14	MATERIAS PARA TRENZAR Y OTROS.	24464	41	46	46
15	GRASA Y ACEITES (ANIM. Y VEGE)	919600	2	39	13
16	PREPAR. CARNES, PESCADO, MOLUSCOS	0	0	83	74
17	AZUCARES Y ART. DE CONFITERIA	98906	0	63	10
18	CACAO Y SUS PREPARADOS	0	0	81	66
19	PREPAR. A BASE DE CEREALES	73270	26	71	46
20	PREPAR. DE LEGUMBRES, HORTALI.	146150	18	79	36
21	PREPAR. ALIMENTICIOS DIVERSOS	3388545	40	74	50
22	BEBIDAS, LIQUIDOS ALCOH. Y VINAG	210883	51	75	64
23	RESIDUOS Y DESPERDI. DE IND. ALI	1300725	2	23	11
24	TABACO	663458	32	61	32
25	SAL, AZUFRE, TIERRAS Y PIEDRAS	1188353	11	22	15
26	MINERALES METALURGICOS, ESCORIA	146595	11	10	10
27	COMBUS. MINERALES, ACEIT. MINE.	17894949	7	22	12
28	PROD. QUIMICOS INORG. COMP. INORG	7890505	22	36	27
29	PRODUCTOS QUIMICOS ORGANICOS	21588542	13	33	27
30	PRODUCTOS FARMACEUTICOS	1529351	6	30	37
31	ABONOS	292350	2	16	10
32	EXTRACTOS CURTIENTES Y TINTOR.	9774056	24	44	30
33	ACEIT. ESENCIALES Y RESINOIDES	4331132	43	50	46
34	JABONES, PROD. ORGAN. TENSOACTIVO	3907127	32	47	35
35	MATERIAS ALBUMINOIDEAS, COLAS	1967862	21	45	41
36	POLVORAS Y EXPLOS., ART. PIROTEC	27256	17	61	59
37	PROD. FOTOGRAFICOS Y CINEMATOGR	2480399	22	49	41
38	PROD. DIVERS. DE LA IND. QUIMICA	10415210	17	39	24
39	MATER. PLAST. ARTIFICIA., ETHERES	32326394	23	52	32
40	CAUCHO NAT. O SINTE., FACTICIO	13766327	24	46	36
41	PIELES Y CUEROS	477574	18	62	24
42	MANUFACTURAS DE CUERO	72983	45	74	56
43	PELETERIA Y CONFEC. DE PELETE.	0	0	84	0
44	MADERA, CARBON VEG. Y MANUF. MAD	1467833	37	55	41
45	CORCHO Y SUS MANUFACTURAS	33860	10	32	25
46	MANUF. DE ESPARTERIA Y CESTERIA	0	0	73	0
47	MAT. UTILIZADAS EN FAB. DE PAPEL	822001	4	14	10
48	PAPEL CARTON, MANUFACT. DE PASTA	11370075	18	60	25
49	ART. DE LIBRERIA Y PROD. ARTES	304003	1	47	11
50	SEDA, BORRA DE SEDA (SHAPPE)	8969	10	67	51
51	TEXT. SINTETICOS Y ARTF. CONTINU	1839330	16	54	24
52	TEX. METALICOS Y METALIZADOS	87661	83	84	84
53	LANA, PELOS Y CRINES	1130113	27	72	44
54	LINO Y RAMIO	0	0	65	0
55	ALGODON	5769	0	75	32

C U A D R O N º 2

CAP.	DESCRIPCION	RECAUDACION REAL (\$)	%A/V REAL	% A/V NOMINAL	% A/V TEORICO
56	TEX.SINT. Y ARTF. DISCONTINUOS	2330234	41	72	32
57	LAS DEMAS FIBRAS TEX.VEGET.	75491	10	40	10
58	ALFOMBRAS Y TAPICES, TERCIOPEL	158024	63	83	84
59	GUATAS Y FIELTROS, CUERDAS	1684051	22	64	56
60	GENEROS DE PUNTO	130953	46	84	84
61	PRENDAS DE VESTIR Y SUS ACCES.	97305	75	84	75
62	OTROS ART.DE TEJI.CONFECCIONA.	53425	49	81	74
63	PRENDERIA Y TRAJOS	0	0	71	84
64	CALZ., BOTINES, POLAINAS ART.ANA	8062	4	84	84
65	SOMBREROS Y DEMAS TOCADOS	3026	30	83	74
66	PARAGUAS, QUITASOLAS, BASTONES	4781	82	84	84
67	PLUMAS Y PLUMON PREPARADOS	801	81	84	84
68	MANUF.DE PIEDRA, YESO, CEMENTO	1267601	48	61	56
69	PRODUCTOS CERAMICOS	1050260	27	60	47
70	VIDRIO Y MANUFACTURA DE VIDRIO	4830564	32	51	40
71	PERLAS FINAS, PIEDRAS PRECIOSAS	110721	45	62	47
72	MONEDA	0	0	10	0
73	FUNDICION DE HIERRO Y ACERO	24267134	27	46	31
74	COBRE	1342649	40	51	43
75	NIQUEL	1099165	25	32	25
76	ALUMINIO	4584476	22	58	37
77	MAGNESIO, (GLUCINIO)	39821	16	33	27
78	PLOMO	400	29	40	44
79	ZINC	11551	49	45	51
80	ESTANO	264448	22	56	25
81	OTROS METALES COMUNES	127568	20	31	20
82	HERRAMIENTAS, ART. CUCHILLERIA	5627169	31	46	42
83	MANUF.DIVERSAS DE METAL.COMUN.	2516409	34	68	69
84	CALDERAS, MAQUINAS, APA.Y ART.ME	93143498	24	41	37
85	MAQUINAS Y APARATOS ELECTRICOS	34925134	40	55	46
86	VEHIC., Y MATER.PARA VIAS FERR	441616	10	16	12
87	VEH., AUTOM.TRACTORES	27529445	23	49	38
88	NAVEGACION AEREA	191455	1	27	13
89	NAVEGACION MARITIMA Y FLUVIAL	12724	1	38	19
90	INSTRUM. Y APARATOS DE OPTICA	9506379	23	46	36
91	RELOJERIA	501297	40	45	44
92	INSTRUM. DE MUSICA, REPROD.SONI	1915502	37	61	47
93	ARMAS Y MUNICIONES	223594	65	57	80
94	MUEBLES, MOBILIA.MEDICO-QUIRUR.	47978	31	69	42
95	MATER. PARA TALLA Y MOLDEO	176146	11	78	42
96	MANUF. DE CEPILLERIA, PINCELES	159611	55	69	61
97	JUGUETES, JUEGOS, ART.PARA RECRE	312678	38	67	59
98	MANUFACTURAS DIVERSAS	2824484	60	75	74
99	OBJETOS DE ARTE, PARA COLECCION	0	0	19	0
	TOTALES	402577728	17	46	27

Elaboracion : I.E.E.S. 04/20/90

20. Un análisis del arancel a los productos clasificados según su uso o destino económico (CUODE), permite observar que las tasas nominales más altas corresponden a los bienes de consumo duradero; las tasas más bajas corresponden a los combustibles y los insumos para la agricultura; y, las tarifas intermedias corresponden a los insumos industriales y bienes de capital, con excepción de los destinados a la agricultura (ver cuadro 3). Esta protección teórica sin embargo está modificada dramáticamente por los efectos de las liberaciones y exoneraciones indiscriminadas que afectan mayormente a los bienes de consumo no duradero (particularmente por las exoneraciones a la importación de alimentos) y reduce notablemente la protección a los insumos industriales y el equipo de transporte. En el caso de los bienes de capital igualmente se observa una menor recaudación por las exoneraciones sectoriales y la aplicación del diferimiento en el pago de derechos para las actividades exportadoras, que luego son exonerados si cumplen con exportar un valor equivalente al de los bienes de capital importados.

CUADRO N°3

AGRUPACIONES DE PARTIDAS SEGUN CUODE

CLASIFICACION CUODE	% A/V NOMINAL ACTUAL
B. DE CONS. NO DURADERO	62
B. DE CONS. DURADERO	70
COMBUSTIBLES, LUBRIC. Y CON.	16
M.PRIM. Y P.I. AGRICULTURA	20
M.PRIMA Y P.I. INDUSTRIA	42
MATERIALES DE CONSTRUCCION	56
B.CAP.PARA AGRICULTURA	23
B. CAP.PARA INDUSTRIA	46
EQUIPO DE TRANSPORTE	44
DIVERSOS	31
T O T A L	46
ELABORACION : IEES	
FECHA : 04-06-90	

21. Finalmente no está demás resaltar que esta situación contribuye a la baja presión tributaria, como porcentaje del PBI, a pesar de las altas tasas nominales anotadas. Nótese igualmente que las importaciones de este año no reflejan los menores ingresos resultantes de los tipos de cambio diferenciales, además del atraso del tipo de cambio oficial (MUC) respecto al de oferta y demanda bancario. En el gráfico 10 se muestra la evolución de la recaudación aduanera, que comprende diversos tributos como se reseña a continuación.

Otros Tributos

22. Para comprender la magnitud de los tributos que gravan a la importación, es indispensable añadir al arancel la ya mencionada sobretasa creada por DL 23337 (actualmente entre 19% y 24% ad valorem CIF según la partida); el impuesto del 1% ad valorem (anteriormente de promoción de exportaciones); el impuesto de del 20% sobre los fletes de mar; los derechos consulares; y, la contribución al fondo de defensa nacional recientemente establecido del 2% FOB.
23. Adicionalmente las aduanas recaudan el impuesto general a las ventas y el impuesto selectivo al consumo (según tasas variables por tipo de producto. Si bien estos tributos no constituyen derechos a la importación, sino al consumo y son también aplicables a los bienes nacionales, en la práctica funcionan como una barrera adicional al recaudarse en la aduana y representar un costo financiero, aún en el caso de su venta posterior, ya que se constituyen en un pago a cuenta del impuesto definitivo. En el cuadro 4 se realiza un ejercicio teórico sobre la importación de un producto electrodoméstico que, para magnificar el efecto en cascada, paga altos impuestos. Evidentemente se trata de un caso marginal pero grafica la elevada incidencia de los tributos aplicables a la importación especialmente en los bienes de consumo, lo que constituye la causa fundamental de la inocultable difusión del contrabando de mercancías. Nótese que el impuesto general a las ventas se aplica en cascada sobre el impuesto al consumo y los derechos arancelarios.

CUADRO Nº 4
TRIBUTACION EN CASCADA

Valor FOB:	US\$	100.00
Flete y seguro:		20.00

Valor CIF:	US\$	120.00
Arancel de Aduana p.a. 92.11.02.11		
Ad valorem CIF 84%:		100.80
Sobretasa 24%:		28.80
DL 22342 1%:		1.20
Impuesto fletes de mar 20%:		3.60
Derechos consulares:		0.40
Fondo de Defensa 2% FOB:		2.00

CIF aduana:	US\$	256.00
Impuesto Selectivo al Consumo 60%:		153.60
Impuesto General a las Ventas 15%:		61.40

Total Acumulado Ex-Aduana:	US\$	471.00

Las Exoneraciones

24. En el Perú se encuentra muy arraigado el facilismo de conceder exoneraciones o liberaciones tributarias a las actividades, instituciones, sectores de la población, productos específicos o regiones a las que se pretende promover. Los derechos de importación obviamente no han sido ajenos a este procedimiento que por ser indiscriminado genera serias distorsiones en la economía del país. Virtualmente todo tipo de actividades especialmente las de los sectores productivos (agricultura, pesquería, minería) y las de transporte y comunicaciones disfrutan de regímenes exoneratorios o reducción de derechos a la importación. Actualmente se registran cerca de 160 códigos liberatorios y su verdadero impacto no ha sido evaluado por la limitación metodológica que implica la continua apreciación de la moneda nacional, los altos índices de inflación y la falta de información de las aduanas de provincias. Las cifras preliminares del Ministerio de Economía y Finanzas para 1988 arrojan una recaudación real equivalente al 15% ad valorem otorgando igual valor en dólares a las importaciones afectuadas al tipo de cambio oficial (MUC) que al libre-bancario (notablemente por encima del anterior, llegando algunas veces a duplicarlo). Cabe mencionar que el mismo efecto se nota en las sobretasas a la importación.

El Contexto Subregional

25. Comparando los aranceles nominales del Perú con los países de la Subregión Andina apreciamos un perfil similar, con excepción de Bolivia que tiene prácticamente un arancel plano de 17% ad valorem CIF (ver gráficos 11 al 14). Inclusive a pesar de la similitud del perfil apreciaremos que los niveles del Perú están por encima de los de Venezuela y Colombia. No obstante, dichos países tienen igualmente múltiples regímenes de excepción y otorgan tarifas reales muy bajas para los ítems no producidos (especialmente bienes de capital), lo que otorga a sus industrias condiciones más competitivas que para sus similares peruanas. Adicionalmente el Protocolo de Quito introdujo mecanismos de excepción transitoria al Programa de Liberación del Grupo Andino. Estos mecanismos permitirán regular las condiciones de acceso a los mercados de los países miembros, a través de cuotas o contingentes de importación.
26. Por otro lado cabe señalar que en el Grupo Andino recientemente se ha aprobado la Decisión 260 reduciendo el Arancel Externo Mínimo Común (AEMC), lo que exigirá una mayor competitividad de las industrias nacionales en los mercados de la subregión. En tal sentido los márgenes de preferencia quedarán reducidos a nivel de toda la subregión y el mantenimiento de aranceles nacionales por encima de los mínimos aprobados implicaría conceder márgenes mayores a los productores colombianos y venezolanos, por encima de los que el Perú podría obtener. Por ello en esos países también se viene propiciando una modernización de su arancel. Esta modificación además es coincidente con la adopción de la nueva nomenclatura arancelaria (NANDINA) basada en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (HS por sus siglas en inglés).
27. En 1992 se discutirá la adopción del Arancel Externo Común (AEC). Para entonces, como en 1979, es indispensable modernizar el Arancel peruano para evitar una adecuación brusca y traumática. La tendencia de las reformas en proceso en los países vecinos a un arancel externo común de poca dispersión, con tasas moderadas no mayores que el actual AEMC, y sin regímenes arancelarios de excepción (liberaciones). El Perú está a tiempo para efectuar una reforma gradual como se inició en 1979 sin someter a la industria a presiones excesivas pero retomando la liberalización de su comercio exterior.

III. EFECTOS MICROECONOMICOS DEL ARANCEL

28. La medición de efectos de la política arancelaria debe realizarse en forma simultánea desde una óptica macroeconómica y microeconómica. Desde una óptica macroeconómica deben considerarse los aspectos de crecimiento, modificación de la estructura productiva, capacidad de generación de puestos de trabajo, generación de divisas y aporte al sistema tributario. Desde un punto de vista microeconómico debe observarse el impacto sobre oferta y demanda de bienes en la economía.
29. El análisis microeconómico considera los efectos sobre las condiciones de la oferta y la demanda de bienes. Por el lado de la oferta se considera el impacto sobre la estructura de precios domésticos, los patrones de asignación de recursos, la elección de tecnologías adecuadas y la diversificación del aparato productivo (mercado interno y externo). Estos aspectos son los que se revisan en las subsecciones siguientes.

EFECTOS EN LA OFERTA

Precios Domésticos

30. El establecimiento del arancel permite la existencia de diferencias entre los precios domésticos y los precios internacionales. El precio en el mercado interno de los productos importados se eleva en el monto del arancel, lo que significa un techo más alto para el precio de venta del productor nacional. El encarecimiento del precio del producto importado beneficia así a los factores productivos nacionales, que pueden elevar sus ingresos por encima de lo que percibirían en una situación de libre comercio. Cabe resaltar sin embargo que este sobreprecio no significa necesariamente un mayor grado de ineficiencia de la estructura productiva nacional pero sí una generación de rentas que se distribuyen entre los factores productivos nacionales.
31. En el Perú la política arancelaria y para-arancelaria observada ha tenido impacto sobre la evolución de los precios internos, particularmente de productos transables. Dentro de esta categoría se considera a los productos importables o exportables que son afectados por la política cambiaria y la evolución de los precios internacionales. El establecimiento de altos niveles arancelarios y restricciones para-arancelarias evidentemente ha alterado la relación entre los precios transables y las condiciones del mercado externo, concediendo al productor nacional un

mercado interno cautivo virtualmente aislado de la competencia externa.

32. En el gráfico 15 se observa la evolución de los precios de productos transables y se compara con la evolución del tipo de cambio importador. Entre 1979 y 1984 se observa una evolución similar, a pesar de la apreciación del tipo de cambio iniciada a principios del gobierno de Belaúnde. No obstante a partir de 1985 se observa una divergencia creciente entre ambos precios relativos, lo que refleja el mayor grado de protección al mercado interno. Siendo los productos industriales transables por excelencia, en el gráfico 16 se presenta la misma comparación para el caso de los precios relativos del sector industria, observandose la misma divergencia a partir de 1985. En la coyuntura actual de hiperinflación y problemas de balanza de pagos estas diferencias influyen la formación de expectativas sobre precios futuros e impiden una lucha antiinflacionaria efectiva.

Calidad y tecnología

33. Una estructura arancelaria elevada y dispersa afecta las decisiones productivas e introduce distorsiones en el proceso interno de asignación de recursos, al modificar los precios relativos de los bienes al margen de la dotación de recursos del país. Un primer efecto está relacionado con el uso de técnicas intensivas en capital e insumos importados, que genera un sesgo en contra de la utilización de mano de obra, agravando el problema de empleo. El costo del capital importado se ve reducido por efecto de las liberaciones y exoneraciones, el sistema de tipos de cambio múltiple, la política de tasas de interés subsidiadas y las imperfecciones del mercado laboral. Así siendo el capital un factor escaso en la economía peruana ha pasado a tener un precio relativo menor.
34. Un segundo efecto es la utilización intensiva de insumos importados en lugar de desarrollar los recursos domésticos. La consecuencia de esta política además de ampliar la dependencia del exterior, es la crónica presencia de crisis en la balanza de pagos por el uso masivo de divisas de ese esquema. Los instrumentos para-arancelarios operan en el mismo sentido y favorecen la utilización de recursos importados. Por otro lado, la política de tasas de interés real inferiores a la inflación implica transferencias para los que acceden a los créditos del sistema bancario que mayormente financian la compra de bienes de capital. Esto explica la baja absorción de mano obra del sector industrial en la última década. En el gráfico 17 se muestra el estancamiento de la demanda por mano de obra

a partir de 1980. Por otro lado sin embargo la estadística industrial muestra asimismo un mayor grado de integración nacional en años recientes (gráficos 18 y 19). Esta tendencia debe tomarse con ciertas reservas debido al sistema de valoración de los insumos importados y el impacto de las políticas de tipo de cambio subsidiado. De esta forma un mayor grado de integración nacional no necesariamente significa una reducción de la dependencia de insumos externos. Más aún el descenso dramático de la producción industrial en 1988 y 1989 como resultado de la recomposición del nivel de reservas internacionales y la reducción de la demanda por importaciones, indicaría una mayor vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del sector externo.

35. Otro efecto de esta política está referido al grado de ineficiencia en la asignación de recursos en la economía peruana. Los aranceles permiten operar a las empresas protegidas con sobrecostos que son trasladados a otras empresas. Esto produce una ilusión de ineficiencia generalizada y no permite apreciar la posibilidad de incursionar con éxito en los mercados externos. En este sentido se estaría subestimando el potencial exportador de la industria peruana. Por otro lado, las medidas para-arancelarias y los problemas de administración del sistema comercial generan costos adicionales y afectan los niveles de productividad de la industria peruana. En el gráfico 20 se aprecia las diferencias en productividad que registran los diferentes sectores industriales. Las industrias que presentan mayor productividad por trabajador (productos químicos, metálicos básicos y alimentos y bebidas) se ven beneficiadas por la aplicación de las medidas de política arancelaria.

Sesgo antiexportador

36. Los sobrecostos al productor nacional no siempre pueden ser trasladados al consumidor final o a otras empresas. Este es el caso de los exportadores que enfrentan precios establecidos por el mercado internacional y los mayores costos de producción interna afectan su rentabilidad en aquellos casos en que no puede utilizar mecanismos como la admisión temporal. Por otro lado el mercado interno cautivo es más rentable y resulta más racional orientar su producción hacia éste. Bajo estas circunstancias el productor nacional no se ve incentivado a incurrir en actividades de comercio exterior que alivien la presión sobre las reservas internacionales. A esto se suman los efectos de la política cambiaria que originan fluctuaciones importantes en los ingresos de la actividad exportadora. Estas variaciones se explican por los

retrasos en los niveles de tipo de cambio real y las fluctuaciones registradas. En el gráfico 21 puede observarse la evolución errática de los niveles de tipo de cambio real que afectan el comportamiento de las exportaciones. Una medición del sesgo antiexportador puede conseguirse con el análisis de la participación de las exportaciones a nivel de las diferentes ramas industriales que se presenta en el gráfico 22. Alternativamente, cálculos base de la metodología de protección efectiva confirmarían estas apreciaciones.

37. El sesgo anti-exportador puede intentar corregirse a través de medidas de política cambiaria o de subsidios a la exportación; sin embargo no logran atacar el problema de fondo de ineficiencia de la industria de sustitución de importaciones.

Incertidumbre

38. La política de controles arancelarios crea incertidumbre por la discrecionalidad que caracteriza al proceso de concesión de licencias y el deterioro institucional de los organismos encargados de la política comercial. Estas características explican los problemas observados de corrupción, contrabando y evasión de las obligaciones tributarias. El grado de incertidumbre puede medirse a través de los cambios en el régimen comercial en la última década. Es claro que ningún productor nacional puede dejar de verse afectado por las modificaciones arancelarias que afectan su estructura de costos y su rentabilidad esperada.

EFFECTOS EN LA DEMANDA

Distorsión de patrones de consumo

39. La política arancelaria y para-arancelaria al afectar la estructura de precios relativos propende al consumo de productos importados. A esto se suma el efecto del atraso cambiario sobre los precios de productos controlados con un alto componente importado y que presionan sobre importaciones. En el gráfico 23 se observa el deterioro en el precio relativo de los productos controlados, por efecto de la política comercial y cambiaria. Este efecto implica menor protección a los productores nacionales de alimentos y fuertes obstáculos para el desarrollo de las actividades agroindustriales.

Desviación de comercio y especulación

40. La aplicación de tarifas diferenciales sobre las importaciones de distintos tipos de bienes representa una alteración de los precios relativos de dichos

productos. A través de esa modificación adrede de los precios relativos el arancel trata de corregir las distorsiones de los precios de mercado para asignar los recursos de acuerdo a los objetivos trazados en reemplazo del mecanismo de precios del mercado. Cuando tales precios corregidos mantienen sin embargo un cierto ordenamiento similar al de los precios de mercado, el arancel cumple su función sin perturbar los usos de éstos pero alterando la toma de decisiones. No obstante, cuando los aranceles son muy dispares no sólo se afectan los precios relativos sino que inclusive se pueden alterar los usos de los bienes. Tal efecto se conoce como desviación de comercio y en lugar de corregir distorsiones se las crea artificialmente. Por ejemplo si se otorgan liberaciones a la leche en polvo hasta el extremo de poner su precio por debajo del yeso o la tiza, terminaría usándose para marcar las canchas de fútbol. Ese es indudablemente un caso extremo pero hay muchos otros en los que se producen desviaciones. Por ejemplo la utilización de aceros aleados con bajos aranceles por ser no-producidos, en reemplazo de acero corriente (que antes del arancel era naturalmente más barato) para usos que no requieren especificaciones técnicas más exigentes. O usar harina subsidiada destinada a la elaboración de pan popular, en galletería y pasteles; o, usar leche para alimentación infantil en la fabricación de helados. A estos casos de desviación de comercio generalmente se suma la especulación por las rentabilidades artificiales creadas. En el Perú en diversas oportunidades se ha constatado la exportación clandestina de medicamentos y hasta cosméticos cuando el tipo de cambio ha presentado atrasos muy pronunciados y, con estos productos, se ha financiado el contrabando de electrodomésticos, juguetes, y confecciones a través del comercio fronterizo tipo hormiga. Finalmente otra modalidad de desviación se produce cuando las importaciones de algunos productos se efectúa por una partida de bienes similares pero que pagan menores derechos. Estos tipos de desviaciones y especulación se evitan a través de tarifas poco diferenciadas y razonablemente homogéneas para productos similares o de igual grado de elaboración.

Contrabando e informalidad

41. La penalización de exportaciones y la política de control de precios interna, origina problemas de contrabando e informalidad. La actividad del contrabando proporciona al consumidor nacional productos a precios menores que los importados legalmente del mercado interno y es una consecuencia natural del sistema de excesiva protección al productor interno. Los problemas de informalidad son resultado de

la política de controles y las imperfecciones del mercado interno y niveles tributarios muy altos. El sector informal comprende no sólo a comerciantes sino también a empresarios y/o inversionistas que ven posibilidades de beneficio a través de la evasión de las normas tributarias como resultado del acceso limitado al mercado por efecto de la política de subsidios a la gran empresa y del proceso de sustitución de importaciones.

Reducción del mercado

42. Otro efecto de la política arancelaria es la reducción del mercado interno por las restricciones de comercio, más aún cuando por lo reducido del mercado se presentan monopolios naturales o de facto, por otro lado, al efecto de las prácticas monopólicas de las empresas se suma la falta de visión sobre las oportunidades del mercado externo. Las prácticas monopólicas favorecen la utilización de mecanismos de rentabilidad por unidad y elevación de costos unitarios (mark-up), especialmente en coyunturas de recesión. La política de sobreprotección al mercado nacional resta incentivos para la búsqueda de oportunidades de rentabilidad en los mercados externos, por la posibilidad de obtener mayores rentas a través del "lobbying" ante las autoridades gubernamentales.

IV. EFECTOS MACROECONOMICOS DE LA POLITICA COMERCIAL

43. El análisis del impacto macroeconómico de la política comercial considera el rol que desempeña ésta en la evolución de los desequilibrios macroeconómicos. En términos generales una política comercial inadecuada genera problemas de crecimiento por la restricción externa resultado de escasez de divisas, y problemas de equilibrio fiscal por la reducción de la presión tributaria. En las subsecciones siguientes se analiza en mayor detalle esta problemática.

Impacto sobre crecimiento y evolución de la estructura productiva

44. La evolución del producto bruto manufacturero muestra características similares a la evolución del producto bruto global (ver gráfico 24). En ambos casos las tasas de crecimiento han sido bastante fluctuantes y son indicativas de un proceso recesivo persistente. La magnitud de los problemas económicos y sociales que sufre actualmente el Perú indica que no podrán solucionarse sin un cambio en la tendencia de estancamiento observada en la última década. El país

necesita mejorar sus posibilidades de crecimiento y lograrlo en forma sostenida por los próximos diez años. Esta es una condición mínima para intentar cambios estructurales en la economía peruana. Por otro lado la política arancelaria explica en gran medida la estructura industrial actual y no favorece un proceso de desarrollo económico orgánico.

Impacto sobre la generación de los desequilibrios externos.

45. La estructura industrial es vulnerable a las fluctuaciones en los ingresos externos, de manera que los ciclos de balanza de pagos coinciden con los ciclos industriales y de la economía global (ver gráfico 25). No existe un sistema de promoción de exportaciones orgánico que permita eliminar el sesgo antiexportador de la política arancelaria y cambiaria excesivamente proteccionista. Una comparación entre la evolución del sector externo y el crecimiento del sector manufactura revela la dependencia de recursos externos que implican los procesos de reactivación industrial. Los ciclos de crisis de balanza de pagos coinciden con periodos de dificultades en el sector industrial y limitan las posibilidades de un proceso de crecimiento sostenido.

Impacto sobre el Presupuesto Público.

46. Los problemas inflacionarios de la economía peruana se derivan en gran parte de la ineficacia del sector fiscal que no puede procurarse los recursos necesarios para financiar sus gastos corrientes y de capital, por lo que se ve obligado a recurrir al financiamiento del Banco Central de Reserva a través de la emisión primaria. La escasez de ingresos tributarios está asociada a un estilo de política de desarrollo que a través de exoneraciones tributarias y arancelarias pretende incentivar la rentabilidad del aparato productivo sin ningún criterio de selectividad. Cuando ya no le es posible utilizar dispositivos tributarios se recurre a controles, sistemas de tipo de cambio diferenciados, interferencias en mercados de factores, etc., que tienen un alto costo en términos de eficiencia. Como consecuencia de este estilo de política económica se observa una reducción importante de la presión tributaria que influye en el desarrollo del proceso de hiperinflación. Los ingresos que gravan al comercio exterior no han podido sustraerse a la corriente general de confusión y desorden tributario. De allí que se observen diferencias tan acentuadas entre el arancel nominal y el real. Estas diferencias se explican por la política de prohibiciones y restricciones para-arancelarias y por las exoneraciones sectoriales e institucionales que terminan por reducir

los ingresos provenientes del comercio exterior. La política de subvaluación del tipo de cambio también influye en estos resultados.

47. La recaudación de los derechos a la importación se redujo de cerca de 1200 millones de dólares en 1982 a 500 millones en 1988. La caída fue explicada principalmente por la menor recaudación arancelaria que afectó en mayor proporción a los bienes de consumo. El análisis de la estructura del arancel real según uso o destino económico revela que buena parte de los impuestos pagados por importaciones de insumos y bienes de capital corresponden al sector industrial. Debe revertirse la caída de la presión tributaria. Para ello se exige una simplificación del sistema tributario y mejoras en el sistema de recaudación y supervisión tributaria.

Impacto sobre el nivel general de precios.

48. La lucha antinflacionaria exige una reducción en los mecanismos de indexación y la corrección de la estructura de precios relativos (tipo de cambio, tasa de interés, salarios reales, precios de productos controlados). La estructura arancelaria y para-arancelaria actual cierra el mercado interno a la competencia externa y suprime los mecanismos de arbitraje con el mercado internacional de bienes. Un esquema de reducción rápida de la inflación debe combinar medidas de apertura comercial que reduzcan los márgenes internos de ganancia y vuelvan a conectar el mercado interno con el mercado internacional. La corrección de precios relativos tendrá un fuerte impacto inflacionario que en el corto plazo puede afectar en forma importante los costos de la actividad industrial. En este sentido deben conjugarse los objetivos de corrección de la inflación con los de mantener en funcionamiento la actividad industrial.

V. BASES PARA UNA POLITICA ALTERNATIVA

49. La utilización de instrumentos arancelarios y para arancelarios en el marco de la política comercial surgió como respuesta a los problemas de balanza de pagos y el esquema de crecimiento hacia adentro, sustentado en la sustitución de importaciones. La secuencia típica incluía el establecimiento de tarifas a la importación de bienes de consumo y medidas de promoción la industria nacional. Luego se proponía avanzar con la sustitución de importaciones de insumos

y bienes de capital. Así la protección otorgada por el arancel se sustentaba en la necesidad de crear industrias nacionales que inicialmente operarían con costos superiores a los internacionales por los problemas de escala productiva y dimensión del mercado interno, por el proceso de aprendizaje característico de una actividad nueva, por la necesidad de atraer inversión a sectores productivos prioritarios y compensar la existencia de desequilibrios estructurales. En todos estos casos los argumentos plantean el uso temporal de los instrumentos arancelarios.

50. En países industrializados se utilizaron argumentos proteccionistas inclusive para mantener la rentabilidad de las industrias decadentes y poco eficientes, frente a la competencia externa, en ciertas actividades donde estaban empleados un gran número de trabajadores. Por otro lado, se planteaba la utilización del arancel con el fin de establecer industrias estratégicas desde el punto de vista de la seguridad y la defensa nacional. En estos casos los argumentos favorecieron esquemas de protección de carácter permanente.
51. En el caso del Perú el diseño del esquema de protección a la industria nacional se sustentó en estos argumentos sin aclarar el carácter temporal o permanente de las medidas de política comercial, a diferencia de los incentivos de carácter tributario, laboral, etc., donde se establecieron plazos para gozar de los incentivos. Sin perjuicio de lo anterior la política arancelaria ha pasado por diferentes etapas que han significado diferentes grados de apertura comercial. El arancel actual muestra características similares a las de otros países de América Latina que han favorecido estrategias de sustitución de importación y protección del mercado interno. Los productos finales muestran niveles arancelarios mayores que los de insumos y bienes de capital, lo que favorece el desarrollo de la industria ligera. Sin embargo no se favorece un proceso de transición hacia etapas posteriores en el proceso de sustitución de importaciones y se acentúa la dependencia de insumos y bienes de capital externos.
52. En forma adicional al arancel de aduanas, el sistema de incentivos al productor nacional considera el uso de instrumentos para-arancelarios así como impuestos internos, tipos de cambio diferenciados, subsidios de crédito, controles y regulaciones, etc.; estos elementos deben incorporarse en la evaluación integral del nivel de protección al productor nacional.

Articulaciones con otras Políticas

53. Se entiende por política arancelaria el manejo adecuado de las tarifas o derechos aplicables a la importación de mercancías, con el propósito de propiciar determinados resultados económicos. El arancel es un instrumento que por su incidencia tiene varios objetivos, algunos de ellos contradictorios, como son:
- Proteger la producción nacional existente; especialmente aquella de alto valor agregado;
 - Orientar al inversionista en la asignación de recursos;
 - Proveer recursos fiscales;
 - Contribuir al equilibrio de la balanza comercial; y,
 - Permitir el abastecimiento de mercancías a la población y demás actividades productivas a costos razonables.

Estos objetivos se traducen en mayores o menores tasas arancelarias y tienen distinta incidencia a lo largo del ordenamiento arancelario. Es decir que las tasas finales generalmente reflejan una cierta combinación de los objetivos mencionados. Así, en algunas partidas se reflejará mejor el objetivo de recaudación, mientras en otras se reflejará la protección a la industria y en otras los objetivos de promoción a las inversiones sectoriales. Esta característica se traduce en un perfil arancelario muy diferenciado y tal dispersión es generalmente mayor en el caso de economías subdesarrolladas y pequeñas en términos de comercio internacional, es decir cuando el país depende de múltiples insumos provenientes del exterior.

54. Siendo el Arancel de Aduanas un instrumento que incide en la rentabilidad de las actividades productivas al alterar los precios relativos de los bienes, su articulación con otras políticas -especialmente con la cambiaria- es ineludible e inseparable. En tal sentido se bosqueja a continuación un escenario de articulación con las principales políticas que afectan su comportamiento.

Política Cambiaria

55. Para que el arancel pueda actuar en función de los objetivos trazados requiere de una política cambiaria realista; es decir, que el tipo de cambio mantenga una reducida diferencia respecto del nivel de cambio de mercado libre. Si bien es cierto tal tipo de cambio

puede estar distorsionado por las imperfecciones del mercado y los bancos centrales intervienen para regularlo, se requiere que tal intervención mantenga niveles razonablemente cercanos al valor de equilibrio; solo un tipo de cambio real permite al arancel cumplir con su rol. Todo atraso cambiario -particularmente del mercado oficial- desvirtúa la acción del arancel como elemento de protección. En tal sentido la política arancelaria debe mantener necesariamente una coherencia con la política cambiaria. El cálculo del tipo de cambio de paridad es útil para este propósito; no obstante debe tenerse presente que sólo se trata de un indicador teórico que requiere de ajustes permanentes en su metodología especialmente en la estructura de consumo considerada, a fin de preservar su validez relativa.

Política Fiscal

56. Si bien las tarifas representan un importante rubro de ingresos fiscales, el arancel no debe considerarse como un instrumento netamente fiscal, toda vez que su elevación desproporcionada propicia el contrabando, la subvaluación aduanera y justifica, por otra parte, la proliferación de exoneraciones o liberaciones. La coexistencia de tales efectos anula la acción del arancel en los demás aspectos, provocando una falsa percepción sobre la protección a la industria nacional, con efectos nefastos en el planeamiento empresarial.
57. La tarea de simplificación significa reducir el universo de tributos a cinco categorías básicas: impuesto a la renta (principalmente a personas jurídicas), impuesto al patrimonio (a cargo de gobiernos locales), impuesto al comercio exterior, impuesto a las ventas internas e impuesto selectivo al consumo (para un número reducido de productos). Asimismo, implica eliminar las exoneraciones tributarias parciales o totales de renta, patrimonio y a las ventas internas, los regímenes especiales de selva y frontera, los sectoriales y toda clase de incentivos tributarios.

Política Laboral

58. La reforma del arancel hacia niveles más bajos requiere del funcionamiento normal de los mercado de trabajo. El actual régimen de estabilidad laboral, como viene funcionando, constituye una barrera inflexible cuyo efecto más negativo atribuido es la baja productividad. Esta menor productividad, no obstante los bajos niveles

de salario real per cápita del trabajador peruano respecto a los de otros países. se traduce en mayores costos y en reiteradas demandas de proteccionismo. En tal sentido es indispensable cuando menos revisar la legislación vigente de manera que se eliminen sus efectos perniciosos a través de una mayor flexibilidad en la estabilidad laboral.

Política de Comercio Exterior

59. Las tarifas arancelarias representan una protección limitada, objetiva y nítidamente cuantificable para la producción nacional, a diferencia de las restricciones o prohibiciones a la importación que constituye una protección ilimitada. En tal sentido, la aplicación de las tarifas como instrumentos de protección y regulación del comercio exterior, debe extenderse a todo el ámbito del arancel. No tiene sentido hacer política arancelaria si no se va a dejar funcionar el arancel. En el país subsisten muchos prejuicios respecto a la importación de productos suntuarios que, en opinión de muchos, dilapidan las escasas divisas generadas. Entonces se establecen prohibiciones a la importación. No obstante, esto es desconocer como actúan las fuerzas del mercado y las consecuencias son generalmente más nocivas. Los niveles de contrabando y la corruptela alrededor de éste son inocultables. Peor aún es la presión sobre el tipo de cambio libre o paralelo que se convierte en válvula de escape de divisas. No se dispone de cifras oficiales de este efecto pero el comercio informal de divisas es un evidente síntoma del desmanejo a que se ha llegado. Así las cosas, en lugar de tributar en el país, el consumo superfluo efectuado por residente peruanos en el exterior, termina en las arcas fiscales de otros países. Esto no significa que se deba entonces fomentar el consumo suntuario de productos importados; por el contrario, una adecuada política tributaria debe regularlo. Pero resulta impostergable normalizar el comercio exterior sobre la base de una política de mercado abierto con derechos de importación razonables.
60. En lo que respecta a las restricciones cuantitativas la experiencia indica que son mayores las desventajas de ese sistema, toda vez que representa altos costos burocráticos por la administración de los controles: la creación de rentas para los beneficiarios de las licencias y cuotas, erosión de ingresos fiscales, e incertidumbre por la discrecionalidad en la aprobación de las licencias.

61. La política de comercio exterior debe permitir el desarrollo de las exportaciones además de la protección razonable del mercado interno. Sobre esta base el país puede negociar la reciprocidad con otros países para las exportaciones peruanas. El comercio es un negocio de ida y vuelta y aún los itinerarios de transporte internacional de carga se basan en este principio.

Políticas Sectoriales y su prioridad

62. La adopción de una política arancelaria coherente requiere terminar con el facilismo de promover inversiones o negociar tarifas públicas mediante liberaciones arancelarias. Esto no sólo representan la reducción de los ya exigüos ingresos fiscales, que luego se pagan en puntos adicionales de inflación, sino que introducen distorsiones en los precios relativos con repercusiones en cadena cuyos efectos no han sido debidamente evaluados. Tales rebajas generalmente llevan a decisiones sesgadas y su beneficio no se traslada a la población. Un ejemplo reciente ha sido la rebaja del tipo de cambio para 2,000 partidas arancelarias que pasaron del cambio libre bancario al oficial (MUC por sus siglas), sin que haya representado menores precios para los consumidores de los productos beneficiados. Antes que liberaciones rebuscadas es preferible que se modifiquen temporalmente los aranceles de las posiciones involucradas. Estando las modificaciones del arancel entre las atribuciones del Presidente de la República, es factible efectuar ajustes mediante decreto supremo sin necesidad de requerir leyes del Congreso para establecer liberaciones o exoneraciones. Entiéndase no obstante que por esta vía se pueden resolver casos puntuales pero no es conveniente efectuar modificaciones extensas ya que el arancel requiere de la mayor estabilidad posible para constituirse en un elemento del planeamiento empresarial.

Las importaciones del Estado

63. Una sana política arancelaria requiere igualmente que los organismos del Estado cumplan con el pago de derechos, sin aplicar liberaciones, excepto para los casos especiales como los convenios de crédito de fuentes multilaterales (I.D., BIRF y CAF). Esto significa que los entes públicos deben presupuestar los derechos de importación de acuerdo a su programa de adquisiciones. Es muy importante resaltar que esta política redundará además en la toma de decisiones racionales ya que evita la distorsión de los precios relativos. Eventualmente el gobierno juzgará si el pago de los derechos es con cargo a un posterior reembolso.

Arancel único vs. tarifas diferenciales

64. En el diagnóstico del arancel vigente se ha señalado que presenta un promedio relativamente alto (46% ad-valorem) por las tasas nominales de 10% a 84%, sin contar las sobretasas, y una gran dispersión (20 puntos). Como consecuencia de tal estructura se ha exagerado la protección a la industria, se ha propiciado la proliferación de liberaciones y exoneraciones, se ha incentivado el contrabando, se ha tenido un sesgo antiexportador y, en general, se ha exagerado la modificación de los precios relativos afectando la asignación de recursos. Para corregir esta situación se propone modernizar el arancel de aduanas evitando o moderando estos efectos. Ello naturalmente lleva a una reducción de las tarifas actuales y plantea una disyuntiva crucial: mantener una estructura de tasas diferenciadas o establecer una tasa única (arancel plano).
65. Los defensores del liberalismo propugnan que se debe dejar a las fuerzas del mercado para establecer los precios libremente y por la vía del mecanismo de precios asignar los recursos de la economía sin intervenciones. Para ello, el arancel debe ser una tasa única que no modifique los precios relativos.
66. No obstante hay quienes consideran que las fuerzas del mercado en una economía subdesarrollada y con un mercado pequeño en términos del comercio internacional, presentan distorsiones que no reflejan adecuadamente la dotación de recursos. Por ello, el arancel de un país como el nuestro debe alterar los precios relativos de acuerdo a determinados objetivos.
67. La discusión entre ambas posiciones es inagotable y los argumentos en favor y en contra, matizados por experiencias diversas de países, algunos vecinos al nuestro, son igualmente atendibles. Y estando los fenómenos económicos dentro de contextos sociales no hay verdades absolutas. Pero es necesario tomar una opción para actuar.
68. Luego de una ardua discusión del tema, el grupo de trabajo de la presente propuesta arribó a la conclusión que ambas opciones pueden no ser incompatibles en el tiempo. Así, para el largo plazo debe optarse por un arancel plano o cuasi-plano; y para el corto plazo, un arancel de perfil diferenciado, con la menor dispersión posible.

Perfil propuesto

69. Sobre las bases descritas anteriormente, el grupo de trabajo ha diseñado un nuevo arancel con tasas nominales entre 5% y 50%, con excepción de las armas de guerra que figuran libres de derechos, incorporando en lo posible los efectos de las liberaciones y exoneraciones arancelarias de manera que permita su eliminación. En este trabajo se han revisado las 5260 partidas del arancel vigente y se ha preparado inclusive una versión preliminar en la nomenclatura Nandina. El resultado de este exhaustivo trabajo se presenta en el anexo de este documento, en un diskette de 3 1/2 " en un archivo de impresión DOS.
70. En el gráfico la se presenta el perfil de resumen por capítulos Nabandina, comparando el arancel propuesto con el nominal actual, tomado como patrón de referencia. Como se puede apreciar el arancel propuesto es relativamente menor; su promedio aritmético es 26% (contra 46% del vigente); su promedio ponderado por el valor de importaciones de 1988 es de 19% ad valorem CIF contra 27% del actual y es superior al arancel real de dicho año (17%) considerando las liberaciones y exoneraciones. En el cuadro 5 se muestra la comparación detallada por capítulos y en el gráfico 26 los perfiles correspondientes.
71. Para tener otra perspectiva de comparación, en los gráficos 2 y 27 se muestran las tasas nominales vigentes y propuestas según su frecuencia; y en los gráficos 28 y 29 se muestran las tasas promedio ordenadas de mayor a menor, con prescindencia de su ordenamiento en la nomenclatura. Estos gráficos permiten observar que el arancel propuesto es menor que el arancel real en las partidas de niveles más altos (básicamente manufacturas), pero menos bajo en las tarifas más bajas (por efecto de las liberaciones) siendo así un arancel más achatado, esto es con menor dispersión. Otra comparación entre el arancel propuesto y el arancel actual se presenta en el gráfico 30 de acuerdo a la clasificación por uso o destino económico (CUODE).
72. Comparando el arancel propuesto con los aranceles de los países de la subregión se puede apreciar un perfil más homogéneo con excepción de Bolivia. En los gráficos 31 a 34 se puede apreciar la comparación por capítulos Nabandina, que contrasta con lo observado en los gráficos 11 a 14, respecto al arancel vigente.

C U A D R O N º 5

CAP.	DESCRIPCION	PROPUESTA % A/V	% A/V NOMINAL	% A/V TEORICO	%A/V REAL	ALTERNATIVA MOD.10-25-40
01	ANIMALES VIVOS	9	26	11	2	13
02	CARNES Y DESPOJOS COMESTIBLES	20	39	10	9	21
03	PESCADOS, CRUSTACEOS Y MOLUSCO	30	28	40	40	39
04	LECHE PROD.LACTEOS,HUEVOS AVES	20	49	23	1	25
05	PROD.ORIGEN ANIMAL NO EXPRES.	19	36	10	10	10
06	PLANTAS VIVAS Y PROD.FLORICUL.	10	48	10	3	10
07	LEGUMBRES,PLANTAS,RAICES	20	23	16	15	25
08	FRUTOS COMESTIBLES	25	28	44	10	25
09	CAFE,TE,YERBA MATE Y ESPECIES	25	57	44	30	25
10	CÉREALES	15	18	12	4	18
11	PROD. DE LA MOLINERIA,MALTA	28	45	45	45	38
12	SEMILLAS Y FRUTOS OLEAGINOSOS	19	20	18	11	16
13	GOMAS, RESINAS Y OTROS JUGOS	25	47	52	46	33
14	MATERIAS PARA TRENZAR Y OTROS.	20	46	46	41	25
15	GRASA Y ACEITES (ANIM. Y VEGE)	24	39	13	2	26
16	PREPAR.CARNES,PESCADO,MOLUSCOS	25	83	74	0	25
17	AZUCARES Y ART.DE CONFITERIA	25	63	10	0	25
18	CACAO Y SUS PREPARADOS	20	91	66	0	25
19	PREPAR.A BASE DE CEREALES	25	71	46	26	40
20	PREPAR.DE LEGUMBRES, HORTALI.	30	79	36	18	33
21	PREPAR.ALIMENTICIOS DIVERSOS	32	74	50	40	30
22	BEBIDAS,LIQUIDOS ALCOH.Y VINAG	29	75	64	51	33
23	RESIDUOS Y DESPERDI.DE IND.ALI	20	23	11	2	10
24	TABACO	30	61	32	32	25
25	SAL,AZUFRE,TIERRAS Y PIEDRAS	14	22	15	11	12
26	MINERALES METALURGICOS,ESCORIA	10	10	10	11	10
27	COMBUS.MINERALES,ACEIT.MINE.	8	22	12	7	11
28	PROD.QUIMICOS INORG.COMP.INORG	19	36	27	22	22
29	PRODUCTOS QUIMICOS ORGANICOS	16	33	27	13	19
30	PRODUCTOS FARMACEUTICOS	22	30	37	6	23
31	ABONOS	18	16	10	2	10
32	EXTRACTOS CURTIENTES Y TINTOR.	21	44	30	24	26
33	ACEIT. ESENCIALES Y RESINOIDES	29	50	46	43	38
34	JABONES,PROD.ORGAN.TENSOACTIVO	23	47	35	32	29
35	MATERIAS ALBUMINOIDEAS,COLAS	21	45	41	21	26
36	POLVORAS Y EXPLOS.,ART.PIROTEC	35	61	59	17	34
37	PROD.FOTOGRAFICOS Y CINEMATOGR	25	49	41	22	23
38	PROD.DIVERS.DE LA IND.QUIMICA	19	39	24	17	22
39	MATER.PLAST.ARTIFICIA.,ETERES	21	52	32	23	19
40	CAUCHO NAT.O SINTE.,FACTICIO	23	46	36	24	21
41	PIELES Y CUEROS	18	62	24	18	13
42	MANUFACTURAS DE CUERO	28	74	56	45	26
43	PELETERIA Y CONFEC.DE PELETE.	0	84	0	0	0
44	MADERA,CARBON VEG. Y MANUF.MAD	32	55	41	37	25
45	CORCHO Y SUS MANUFACTURAS	25	32	25	10	15
46	MANUF.DE ESPARTERIA Y CESTERIA	0	73	0	0	0
47	MAT.UTILIZADAS EN FAB.DE PAPEL	10	14	10	4	10
48	PAPEL CARTON,MANUFACT.DE PASTA	21	60	25	18	28
49	ART.DE LIBRERIA Y PROD.ARTES	5	47	11	1	10
50	SEDA,BORRA DE SEDA (SHAPIE)	30	67	51	10	25
51	TEXT.SINTETICOS Y ARTF.CONTINU	18	54	24	16	18
52	TEX.METALICOS Y METALIZADOS	41	84	84	83	40
53	LANA,PELOS Y CRINES	22	72	44	27	17
54	LINO Y RAMIO	0	65	0	0	0
55	ALGODON	20	75	32	0	25

C U A D R O N º 5

CAP.	DESCRIPCION	PROPUESTA % A/V	% A/V NOMINAL	% A/V TEORICO	%A/V REAL	ALTERNATIVA MOD. 10-25-40
56	TEX.SINT. Y ARTF. DISCONTINUOS	21	72	32	41	25
57	LAS DEMAS FIBRAS TEX.VEGET.	15	40	10	10	10
58	ALFOMBRAS Y TAPICES, TERCIOPEL	43	83	84	63	39
59	GUATAS Y FIELTROS,CUERDAS	33	64	56	22	29
60	GENEROS DE PUNTO	50	84	84	46	40
61	PRENDAS DE VESTIR Y SUS ACCES.	36	84	75	75	26
62	OTROS ART.DE TEJI.CONFECCIONA.	40	81	74	49	40
63	PRENDERIA Y TRAJOS	50	71	84	0	40
64	CALZ.,BOTINES,POLAINAS ART.ANA	50	84	84	4	40
65	SOMBREROS Y DEMAS TOCADOS	40	83	74	30	40
66	PARAGUAS,QUITASOLAS,BASTONES	50	84	84	82	40
67	PLUMAS Y PLUMON PREPARADOS	50	84	84	81	40
68	MANUF.DE PIEDRA,YESO,CEMENTO	33	61	56	48	30
69	PRODUCTOS CERAMICOS	30	60	47	27	25
70	VIDRIO Y MANUFACTURA DE VIDRIO	28	51	40	32	28
71	PERLAS FINAS,PIEDRAS PRECIOSAS	27	62	47	45	25
72	MONEDA	0	10	0	0	0
73	FUNDICION DE HIERRO Y ACERO	20	46	31	27	24
74	COBRE	28	51	43	40	25
75	NIQUEL	13	32	25	25	13
76	ALUMINIO	21	58	37	22	21
77	MAGNESIO, (GLUCINIO)	12	33	27	16	12
78	PLOMO	28	40	44	29	26
79	ZINC	32	45	51	49	26
80	ESTAÑO	12	56	25	22	12
81	OTROS METALES COMUNES	16	31	20	20	25
82	HERRAMIENTAS,ART.CUCHILLERIA	23	46	42	31	24
83	MANUF.DIVERSAS DE METAL.COMUN.	36	68	69	34	32
84	CALDERAS,MAQUINAS,APA.Y ART.ME	21	41	37	24	21
85	MAQUINAS Y APARATOS ELECTRICOS	25	55	46	40	23
86	VEHIC., Y MATER.PARA VIAS FERR	11	16	12	10	11
87	VEH.,AUTOM.TRACTORES	26	49	38	23	27
88	NAVEGACION AEREA	6	27	13	1	11
89	NAVEGACION MARITIMA Y FLUVIAL	5	38	19	1	10
90	INSTRUM. Y APARATOS DE OPTICA	18	46	36	23	18
91	RELOJERIA	29	45	44	40	25
92	INSTRUM. DE MUSICA,REPROD.SONI	30	61	47	37	27
93	ARMAS Y MUNICIONES	40	57	80	65	40
94	MUEBLES,MOBILIA.MEDICO-QUIRUR.	27	69	42	31	27
95	MATER. PARA TALLA Y MOLDEO	21	78	42	11	11
96	MANUF. DE CEPILLERIA, PINCELES	33	69	61	55	32
97	JUGUETES,JUEGOS,ART.PARA RECRE	34	67	59	38	29
98	MANUFACTURAS DIVERSAS	37	75	74	60	34
99	OBJETOS DE ARTE,PARA COLECCION	0	19	0	0	0
	TOTALES	19	46	27	17	20

Elaboracion : I.E.E.S. 04/20/90

73. En el cuadro 5 adicionalmente se ha trabajado una propuesta modificada con solo tres niveles de 10%, 25% y 40% ad valorem, como paso intermedio hacia un arancel aún más plano. Esta propuesta modificada tiene el mismo promedio nominal (ver cuadro No.6). Nótese sin embargo que los promedio ponderados o teóricos de 1988 contemplan un gran número de partidas sin movimiento por efecto de las prohibiciones y restricciones a la importación. En tal sentido si consideramos una apertura del comercio la recaudación real podría bordear el 25% ad valorem CIF, por que el objetivo de recaudación fiscal estaría garantizado.

CUADRO No6

AGRUPACION DE PARTIDAS SEGUN CUODE

CLASIFICACION CUODE	NOMINAL ACTUAL	AD VALOREM PROPUESTO	PROPUESTA MODIFICADA
B.DE CONS.NO DURADERO	62	36	35
B.DE CONS.DURADERO	70	39	35
COMBUSTIBLES Y LUBRIC.	16	12	15
INSUMOS PARA AGRICULT.	20	17	17
INSUMOS PARA INDUSTRIA	42	24	25
MATERIALES DE CONSTR.	56	29	30
B.CAP.PARA AGRICULTURA	23	16	16
B.CAP.PARA INDUSTRIA	46	24	23
EQUIPO DE TRANSPORTE	44	26	26
DIVERSOS	31	17	18
T O T A L	46	26	26
ELABORACION : IEES			
FECHA : 04.06.90			

Programa de la Reforma

74. La reforma integral hacia un arancel plano para el largo plazo requiere dos pasos intermedios. El primero a ser aplicado de inmediato con tasas de 5% a 50% según la presente propuesta y el segundo paso con sólo tres niveles de 10%, 25% y 40% ad valorem en los años subsiguientes. El arancel plano para el largo plazo con un nivel entre 15% y 20% deberá aplicarse de acuerdo a la evolución de la economía. En el cuadro 7

se presenta el calendario correspondiente utilizando la actual nomenclatura NABANDINA como patrón de referencia.

CUADRO Nº7

PROGRAMA DE LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA NACIONAL

ARANCEL VIGENTE		PROPUESTA 1990		SEGUNDA ETAPA		LARGO PLAZO	
X	Nº DE	X	Nº DE	X	Nº DE	X	Nº DE
A/V	PARTIDAS	A/V	PARTIDAS	A/V	PARTIDAS	A/V	PARTIDAS
10	460	0	9	10	895	20	5,260
16	63	5	38	25	3,097		
17	3	10	524	40	1,268		
18	1	15	359				
19	255	20	1,546				
20	5	25	768				
21	116	30	907				
22	1	35	160				
25	444	40	539				
27	15	45	28				
30	1	50	390				
31	1						
32	62						
33	1						
34	665						
39	12						
41	721						
44	53						
45	1						
46	409						
47	4						
49	14						
50	1						
51	304						
52	2						
56	24						
57	4						
58	230						
60	1						
61	3						
62	2						
66	22						
67	99						
71	1						
72	11						
74	241						
76	6						
79	49						
84	952						

Aspectos complementarios

75. El establecimiento de una política arancelaria requiere de una necesaria coherencia con otras políticas económicas, según lo señalado en los capítulos precedentes, y de la confluencia de varios elementos. En los párrafos subsiguientes se esbozan algunos temas relacionados al arancel que aún no han sido tratados con mayor profundidad.

Valoración

76. Todo proceso de reforma arancelaria presupone una administración aduanera eficaz. Esto es, que las aduanas apliquen correctamente el arancel. Para ello es imprescindible una adecuada valoración de los productos, toda vez que el arancel está determinado como un porcentaje sobre el valor (ad valorem) CIF.
77. Un aspecto particular en este campo es el eventual daño a la producción nacional por prácticas desleales de comercio. En el Perú los industriales han solicitado siempre altos derechos de importación ante eventuales prácticas de subvaluación de las importaciones a través de la declaración de menores precios o cantidades reales, que representan una rebaja de facto de los aranceles, especialmente si se producen atrasos cambiarios significativos como ha ocurrido en diversos períodos.
78. Considerando que los valores mínimos de aforo no son internacionalmente aceptados como instrumento anti-dumping, es necesario establecer una legislación nacional específica basada en un procedimiento de denuncia por la presunción de daño y el establecimiento de derechos compensatorios ante la comprobación de tales prácticas.

Sobretasas

79. Una de las consecuencias de los altos niveles nominales ha sido la aparición de liberaciones o exoneraciones que han reducido la recaudación. A su vez para corregir la menor recaudación de ingresos fiscales o para compensar la reducción de la presión tributaria global, se han establecido sobretasas de carácter coyuntural pero a las que se ha prolongado su vigencia en forma recurrente. Adicionalmente algunas de las sobretasas y otros impuestos a la importación han sido creadas para conceder ingresos destinados a otros fines. Esta situación ha creado una innecesaria complicación en la aplicación de los derechos

recaudados por las aduanas toda vez que, además de su engorrosa administración, se han establecido distintos niveles de normas legales.

80. La modificación de los aranceles como se ha señalado, figura entre las atribuciones del Presidente de la República, según el inciso 22 del artículo 211 de la Constitución vigente. No obstante, las sobretasas y otros impuestos a las importaciones han sido creados y/o modificados por leyes, decretos leyes o decretos legislativos otorgando facultades extraordinarias al Ejecutivo. Así, existe una maraña legal que complica la adopción de una reforma. En tal sentido, hasta que se defina la permanencia de estos tributos adicionales, el equipo de trabajo propone consolidarlos temporalmente en una sólo sobretasa de 5 puntos ad valorem, distribuyendo proporcionalmente los ingresos destinados. Esta reducción se sustenta además por los menores niveles nominales propuestos, donde el actual nivel de las sobretasas (24% CIF + 1% CIF + 2% FOB + 20% sobre el flete de mar + derechos consulares) representa una incuestionable distorsión, al superar en muchos casos el propio arancel.

Regímenes especiales

81. En el caso de la admisión temporal (para insumos que habrán de sufrir transformaciones), el internamiento temporal (para productos que no serán transformados en el proceso productivo), las zonas francas, las ferias internacionales u otros mecanismos de excepción, su correcta aplicación no genera distorsiones y por el contrario puede facilitar la inserción de la industria peruana en el comercio internacional. En tal sentido pueden permanecer vigentes sobre la base, repetimos, de una adecuada normatividad de su aplicación. Al respecto sólo cabe mencionar la conveniencia de armonizar la legislación nacional de estos regímenes, con la de los demás países de la subregión andina para evitar desviaciones de comercio.

Exoneraciones

82. Al quedar incorporados gran parte de los efectos de las liberaciones y exoneraciones en las menores tasas nominales de la propuesta es posible prescindir de estos regímenes, con excepción de aquellos referidos a convenios de reciprocidad internacional, razones humanitarias o de escasa significación económica. No obstante esta eliminación requerirá de una revisión exhaustiva debido a la diversidad de normas legales existentes.