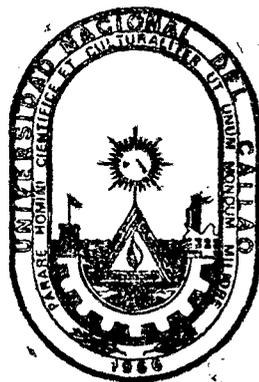


80
T/330/C-73
"UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO"

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS



"El Proteccionismo y el Costo Doméstico de la Divisa en el Perú"

Tesis Presentada para Optar el Título de Economista

a Nombre del Bachiller

Vicente Cueva Nieto

938

LIMA - PERU

1989

"UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO"

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

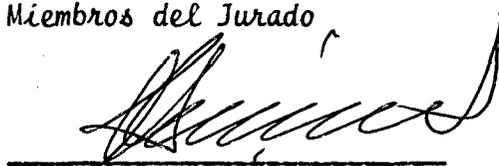
"EL PROTECCIONISMO Y EL COSTO DOMESTICO DE LA DIVISA EN EL PERU"

Tesis Presentada Para Optar el Título de Economista

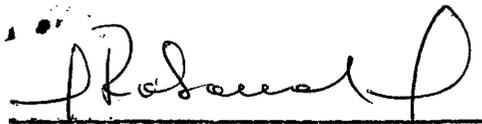
A Nombre Del Bachiller

V I C E N T E C U E V A N I E T O

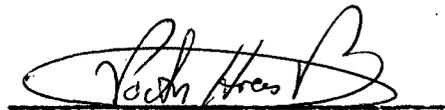
Miembros del Jurado



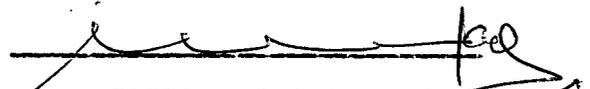
HERACLIO MESCUA BONIFACIO
PRESIDENTE



ALEJANDRO RABANAL NUÑEZ
SECRETARIO



VICTOR HOCES VARILLAS
VOCAL



NESTOR E. AMAYA CHAPA
PATROCINADOR

LIMA - PERU

1989

A mi Padre Vicente a mi
Madre Prudencia a mis
Hermanos y a Jane con
mucho amor

PROLOGO

Buscando tema de estudio de investigación para obtener el título de ECONOMISTA , es que me encontré cierto día, con una separata cuyo título es "Protección Efectiva y Costo Doméstico de la Divisa en el Perú" del Profesor de la UNAC Facultad de Economía, Luis Wong Valdivieso, realmente fue grande la sorpresa por cuanto despertó en mí el interés de saber como éstas medidas de Evaluación se han desarrollado en nuestro país, cual ha sido su incidencia dentro de la Industria Nacional y cual su relación con el exterior.

Este interés se fue acrecentando debido al planteamiento de grandes interrogantes ; Es necesario mantener una Política Proteccionista ?, ; Son realmente las Industrias Nacionales competitivas ?, ; Cuál es el Costo Social de generar una Divisa ?. Estas interrogantes se fueron aclarando a medida que se desarrollaba este trabajo efectuando así una visión histórica de como se ha ido desarrollando el Sistema Arancelario en nuestro país para restringir el Libre Comercio. Asimismo cuál ha sido la Política de Importaciones implementada en el país y cuales son los efectos Socio-Económicos de mantener una Política Proteccionista.

Al efectuar las mediciones vía Protección Efectiva y Costo Doméstico de la Divisa en la muestra de productos evaluada vemos que la Política de Comercio Exterior son contraproducentes para la Industria Nacional ya que con los escasos Recursos Domésticos y la mala optimización de los mismos en el país, no se puede lograr un bienestar general.

La ejecución de este trabajo se debe en gran parte al apoyo incondi-

cional que me brindaron mis padres, muy en especial a mi señora madre Prudencia, debido a su buena voluntad y el espíritu de comprensión que me ha manifestado constantemente sin el cual me hubiese sido imposible la culminación de este trabajo.

Debo dar gracias al Sr. Ingeniero Economista Alberto Padilla Cotrina, que en todo momento me ha dispensado una ayuda preciosa, tanto en la preparación como en la coordinación y homogenización de los diversos capítulos.

Agradezco a la Srta. Jane E. Chávorny Vera, por sus atinadas sugerencias y por haber compartido mis preocupaciones en una larga colaboración diaria para llevar a buen término el trabajo. Asimismo agradezco a todas las personas que han contribuido al desarrollo mismo del trabajo, encontrando aquí la expresión de mi más cordial gratitud.

Los comentarios, críticas y recomendaciones serán bien apreciados por el autor.

VICENTE CUEVA NIETO

LIMA, ENERO DE 1989

C O N T E N I D O

CAPITULOS

INTRODUCCION

1. ANTECEDENTES Y MARCO TEORICO

- 1.1 *Orígenes de la Protección Internacional.*
- 1.2 *Restricción al Libre Comercio.*
- 1.3 *La Protección Efectiva.*
 - 1.3.1 *Concepto*
 - 1.3.2 *Metodología*
- 1.4 *El Costo Doméstico de la Divisa*
 - 1.4.1 *Concepto*
 - 1.4.2 *Metodología*

2. EL PROTECCIONISMO EN EL PERU: GRADO DE PROTECCION INDUSTRIAL

- 2.1 *Política de Importaciones*
- 2.2 *Protección Arancelaria y Cambiaria*
- 2.3 *Reforma Para-Arancelaria y Arancelaria. Efectos*
- 2.4 *Liberalización de las Importaciones*

3. EVALUACION DEL PROTECCIONISMO EN EL PERU

- 3.1 *El método de Protección Efectiva*

3.2 *El método del Costo Doméstico de la Divisa*

4. EFECTOS SOCIO-ECONOMICOS DEL PROTECCIONISMO

4.1 *Resultados Económicos del Proteccionismo*

4.1.1 *Producto Bruto Interno*

4.1.2 *Balanza de Pagos*

4.2 *Efectos sobre el Bienestar General*

4.2.1 *Costo Social del Proteccionismo*

4.2.2. *Beneficio Social del Proteccionismo*

4.2.3. *Efectos sobre el Bienestar General*

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

INTRODUCCION

El Comercio Internacional es de importancia significativa para cambios económicos positivos para el país, siempre y cuando las relaciones de intercambio comercial del país con otros países - desarrollados o no - sean favorables.

Esto significa que las relaciones internacionales que defina el país deben permitirle obtener un mayor valor agregado y el aprovechamiento de las ventajas comparativas en determinados productos de los diferentes sectores económicos que quedan configurados dentro del aspecto del Comercio Internacional.

Dentro de este contexto se ha desarrollado la presente tesis cuyo principal objetivo es efectuar una evaluación de la política proteccionista que fuera implementada en el país y que prevalece hasta la fecha en menor intensidad y que generó efectos económicos-sociales que han detenido el impulso esperado de desarrollo económico de Largo Plazo.

Los resultados alcanzados permiten apreciar el mayor costo que impone una Política Proteccionista (vía aranceles elevados, restricciones para-arancelarias, cuotas, licencias, prohibiciones, etc.) la misma que no orientan sus esfuerzos a elevar su productividad y/o mejorar sus costos medios (producir a costos medios mínimos).

Cabe indicar en esta parte la necesidad que tiene el país, de que a la par de incentivar a una Industria mediante instrumentos proteccionistas, se tenga presente la importancia de asignar óptimamente el recurso escaso que posee o dispone el país.

De otro lado la prueba de la hipótesis principal de esta tesis que precisa la ineficacia de implementar una política proteccionista, así como su incidencia regresiva sobre la captación de divisas quedó

plasmado en términos de la ausencia de un crecimiento económico en los últimos 20 años.

Hechos de importancia en la prueba de nuestra hipótesis, es que fue necesario cuantificar los efectos que produce una Política Proteccionista en el Comercio Internacional.

En este sentido se usaron dos criterios; uno relacionado con la Protección Efectiva y el otro el denominado Costo Doméstico de la Divisa (CDD). En ambos casos se verifican los planteamientos, tanto desde el punto de vista de los objetivos alcanzados como de las hipótesis que fueron sometidas a verificación.

De acuerdo al esquema analítico, esta tesis comprende cuatro capítulos. En el Capítulo 1 "Antecedentes y Marco Teórico" se desarrollan las primeras ideas sobre el Comercio Internacional restringido y se hace una exposición metodológica sobre los dos criterios evaluativos de protección. En primer lugar se estudia el concepto de Protección Efectiva y luego el de Costo Doméstico de la Divisa.

En el Capítulo 2 "El Proteccionismo en el Perú: Grado de Protección Industrial" se hace un estudio sobre la Política de Importaciones implementada durante el período 1967-1987, se hace una distinción entre antes y después de la reforma arancelaria.

Estas etapas identifican dos gobiernos, el militar (restricción) y el civil del Arq. Belaúnde (libre comercio).

El Capítulo 3 trata concretamente sobre una evaluación del Proteccionismo en el Perú, utilizando los dos métodos que se desarrollaron en el Capítulo 1, y sus efectos se miden en el Capítulo 4.

Finalmente en el Capítulo 4 medimos efectos socio-económicos del Proteccionismo. Son de importancia la cuantificación de resultados económicos en términos del PBI y de la Balanza de Pagos. En igual forma se efectúa un análisis de incidencia del Proteccionismo sobre el Bienestar General.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES Y MARCO TEORICO

ANTECEDENTES Y MARCO TEORICO

La tendencia de la post-guerra en el Comercio Internacional ha sido hacia un sistema de creciente liberalización, pero en los últimos años - y en especial desde 1974 - muchos países han mostrado una desviación en la dirección opuesta.

Si bien es difícil cuantificar el efecto neto sobre el comercio mundial de las medidas comerciales recientemente adoptadas es evidente que ha sido relativamente limitado. No obstante este viraje reciente alejándose de la liberalización es motivo de grave preocupación.

1.1 ORIGENES DE LA PROTECCION INTERNACIONAL

La política comercial consiste en levantar o eliminar barreras arancelarias con el fin de lograr objetivos económicos de mayor bienestar social. La política comercial comprende también la negociación de estas barreras comerciales con otros países con el fin de eliminarlas de manera bilateral o unilateral, obstáculos para el libre intercambio de bienes y servicios, pueden ser levantados por el propio país para proteger sus intereses o por el país extranjero con el cual se realiza este intercambio. Entre los obstáculos con que se enfrenta un exportador podemos distinguir las barreras arancelarias, las restricciones cuantitativas y las barreras no arancelarias o administrativas. Entre los acuerdos internacionales que se establecieron con el fin de reducir las barreras comerciales entre países del mundo y los bloques de integración (GRAN, ALALC, CEE). Es el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP) los que tienen mayor importancia para el exportador.

El GATT entró en vigor el 1° de Enero 1948. Una de sus principales características es que las partes contratantes se comprometen a otorgarse entre ellas el trato de nación más favorecida, el acuerdo general contiene una serie de normas y disposiciones que rigen el Comercio Internacional.

El GATT es el foro donde los gobiernos examinan los problemas comerciales que se originan entre ellos, basándose a menudo en la información o en las quejas que reciben del sector comercial privado. Posibilita además, que se celebren negociaciones periódicas para reducir los derechos de aduanas y los otros obstáculos del comercio. En general, estas negociaciones se basan en la reciprocidad, es decir, que los participantes en ella se otorguen concesiones mutuamente. Entre las negociaciones arancelarias, las más conocidas e importantes fueron las denominadas negociaciones Kennedy de 1964 a 1967, gracias a estas negociaciones, ha bajado notablemente el nivel general de los aranceles mundiales. Otra de las disposiciones más importantes del GATT es que se trata de suprimir todas las restricciones cuantitativas que mantienen los países desarrollados sobre productos exportados por los países en desarrollo.

La importancia del GATT también está dada por el hecho de que los países contratantes realizan, entre todos los países, más del 80% del comercio mundial y la gran mayoría de ellos son países en desarrollo. Indudablemente, el GATT ha contribuido a aumentar y fortalecer el intercambio comercial entre las naciones. Sin embargo desde el punto de vista de los países en desarrollo el sistema del GATT tiene algunos defectos entre los cuales destaca la llamada reciprocidad, que exige que las ventajas se otorguen mutuamente. Consecuentemente en la Primera Conferencia de las Naciones

Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en Ginebra 1964, se propuso la introducción de un sistema de aranceles preferenciales por parte de los países desarrollados en favor de las importaciones de manufacturas y semi-manufacturas de los países menos desarrollados. La propuesta, que se centró en un Sistema Generalizado de Preferencias, pedía a los países desarrollados que eliminaran o redujeran los aranceles de todas las importaciones manufacturadas procedentes de los países menos desarrollados. Todos los países desarrollados que, de acuerdo con dicha propuesta, convinieron en otorgar un trato preferencial a los países menos desarrollados, han establecido ya sus planes individuales de SGP asegurando así entrada libre o con aranceles reducidos a los artículos manufacturados y semi-manufacturados así como unos pocos productos básicos o agrícolas exportados por los países en desarrollo.

Entre los países que han establecido su Sistema Generalizado de Preferencias en favor de los países en desarrollo figuran la Comunidad Económica Europea, el Japón, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Nueva Zelanda, Suecia, el Reino Unido, Suiza, Austria, Canadá y Estados Unidos. Lamentablemente entre los productos excluidos del SGP figuran algunos que son de importancia para los países en desarrollo como textiles, el cuero y sus artículos y los productos del petróleo. Los pocos productos agrícolas y pesqueros que se incluyen en los planes son: legumbres elaboradas, frutas, bebidas, pescado y productos derivados. Las preferencias se otorgan en general a todos los países menos desarrollados que pertenecen al llamado grupo de los 77 (que cuenta ahora con más de 100 miembros) y a los territorios dependientes de los países desarrollados. Sin embargo, cada uno de los países que o-

torga preferencias se reserva el derecho de excluir a cualquier país de su lista de beneficiarios.

El argumento general contra las medidas comerciales proteccionistas es el que no ofrecen solución real a los problemas de fundamento de la industria protegida - hasta pueden complicar más las dificultades de encontrar las soluciones duraderas - y que pasan por alto las razones más fundamentales de porqué las industrias nacionales pueden estar perdiendo terreno ante la competencia extranjera.

El efecto inmediato de una medida proteccionista ya sea en forma de aranceles más altos o de otros derechos de importación o cuotas arancelarias es un aumento de los precios de bienes importados en el mercado del país importador.

La protección sin embargo, también ocasiona mayores costos que en último término recaen sobre la economía en su conjunto.

En primer lugar, los precios de los bienes importados aumentan en el mercado interno y este costo lo pagan los consumidores. En segundo lugar, la protección significa que industrias relativamente de poco rendimiento están en capacidad de atraer o utilizar recursos en tanto que la economía renuncia a niveles más altos de ingresos y de empleo que sin la existencia de la protección hubieran producido industrias más eficientes.

Por lo demás, las medidas proteccionistas tienden también afianzarse porque una vez adoptadas los sectores beneficiados tengan interés en impedir su eliminación. Las restricciones al comercio tienen efectos adversos directos sobre el país exportador, desarrollado o en desarrollo; porque restringen el acceso de los mercados extranjeros y obstaculizan la posibilidad del exportador de participar plenamente en los beneficios del aumento del Comer-

cio Internacional y así afectan también la disposición del país exportador a garantizar a los proveedores extranjeros el acceso a su propio mercado. Los efectos de las medidas proteccionistas tienden a ser especialmente graves en los países en desarrollo, que dependen de

un volumen de intercambio aparentemente modesto en una gama de productos relativamente limitada. Así que medidas de escasa repercusión al parecer para el país desarrollado, pueden tener consecuencias graves para las exportaciones del país en desarrollo. Además la mayoría de los países en desarrollo que tienen acceso limitado a ciertos mercados extranjeros, pueden verse en dificultades para hallar nuevas salidas para sus exportaciones en el corto plazo, también se ven a menudo reducidas por la naturaleza del producto exportado (que puede estar especialmente concebido para ciertos mercados) y por los vínculos histórico-culturales que ha menudo determinan la dirección de su comercio, Aunque existan esas posibilidades de sustitución de mercados el proceso suele ser lento y costoso por lo tanto los exportadores temen que la reorientación de las ventas de lugar a restricciones en los nuevos mercados.

1.2 RESTRICCIONES AL LIBRE COMERCIO

El progresivo aumento de las restricciones proteccionistas al Comercio Internacional impuestas por las naciones industrializadas ha afectado significativamente en los últimos años a los países en desarrollo. Estudios recientes elaborados por algunos organismos internacionales especializados como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) destacan el incremento de las medidas proteccionistas aplicadas por los países desarrollados que si bien se reforzaron durante el período

1973-1975, debido a la recesión, han aumentado notoriamente en época reciente tendiendo a adquirir un carácter sistemático y estable.

El GATT en su estudio "El Comercio Internacional en 1977-1978" señala que, en 1977 aumentaron las trabas impuestas por los países desarrollados en algunos sectores industriales. Una de las razones por las cuales la propagación del proteccionismo ha sido tan rápida, o por las cuales en todo caso, es tan difícil organizar una defensa eficaz contra él, es la falta de acuerdo acerca de la naturaleza del programa que se pretende resolver mediante la aplicación de medidas proteccionistas.

De otro lado el documento "El Recrudescimiento del Proteccionismo en los Países Industriales", preparado por la CEPAL señala que la recesión mundial del período 1973-1975 hizo que reforzaran las presiones proteccionistas de los países desarrollados agravando el cuadro que ha afectado permanentemente a los países desarrollados desde tiempo atrás.

El aumento del desempleo y la caída de la demanda en varios sectores trajeron a la luz problemas estructurales de largo alcance que afectaban a la economía de los países industrializados, entre ellos cabe destacar la continua declinación de la productividad en ciertas áreas y la tendencia a aumentar el nivel general de los salarios reales y reducir las diferencias de salarios entre distintos sectores productivos, lo cual disminuye la competitividad internacional de sus bienes. A estos factores se han agregado el mejor aprovechamiento de sus ventajas comparativas por parte de los países en desarrollo en ciertas actividades, el incremento de la capacidad mundial en varios sectores y los problemas del sistema monetario y financiero internacional de corto plazo que

non origen en el seno mismo de los países industrializados sin que los países en desarrollo hubieran contribuido a su origen o a su propagación. Muy por el contrario, son los países en desarrollo los que están sufriendo las consecuencias de la falta de adopción de medidas en las economías industrializadas para hacer frente a los problemas que se quieren resolver mediante la intensificación del proteccionismo.

La nueva política proteccionista de los países industriales no constituye un fenómeno aislado ni transitorio. En una estructura ya existente los países desarrollados van incorporando a sus políticas comerciales de una manera permanente, instrumentos y modalidades adicionales de medidas no arancelarias - restricciones cuantitativas, derechos compensatorios, subsidios a la protección interna etc.- con lo cual los aranceles disminuyen su importancia relativa como instrumento para regular el comercio de los países industrializados, modalidades como los acuerdos "voluntarios" de limitación de exportaciones y acuerdos de organización de mercados que incorporan el consentimiento forzado de los países en desarrollo que acceden para no verse expuestos a restricciones que podrían ser aún más severas, adquiriendo de este modo una legitimación que favorece su permanencia.

La política proteccionista se aplicaba tradicionalmente de un modo general a ciertos productos exportados por países de desarrollo competitivos con la producción interna de países desarrollados y abarca según el mercado importador, bienes como el azúcar, las carnes, los productos lácteos, los cereales y algunos metales. Últimamente se ha extendido a productos como los artículos de acero, calzado, textiles, artículos de cuero etc. si bien los productos básicos siguen constituyendo el grupo de las exportacio-

nes de América Latina, los que se han enumerado son entre otros los que han dado mayor dinamismo al sector importador de la región y han acrecentado su capacidad de importar condiciones para un mayor crecimiento económico y para la atenuación de la pobreza crítica que afecta a vastos sectores de la población Latinoamericana.

Los países desarrollados en conjunto mantienen un sistema amplio de franquicias arancelarias, sobre un 40% aproximadamente de sus importaciones, de suerte que la tasa media ponderada del arancel es baja. En realidad esta tasa fue bajando con el transcurso del tiempo como consecuencia de amplias negociaciones multilaterales. No obstante sobre estas comprobaciones cabe hacer dos observaciones fundamentales.

La primera, que paralelamente a esa reducción de la tasa media, se va construyendo todo un sistema de medidas no arancelarias que además de neutralizar, han establecido un tipo de proteccionismo que se ha insertado en la estructura permanente que caracteriza a las políticas comerciales económicas de los grandes países industriales. La segunda, que aquellas reducciones arancelarias no han modificado un rasgo fundamental de la estructura de los sistemas arancelarios de esas naciones que es particularmente importante para los países en desarrollo: El escalonamiento tarifario según el grado de elaboración de los bienes, con tasa arancelarias más altas sobre los bienes finales que sobre los insumos importados. Esto determina que se otorgue a dichos bienes finales - o - mejor dicho a sus factores productivos - Una tasa efectiva de protección que es de dos y hasta tres veces superior a la tasa nominal del arancel.

Así en 1976 una tasa nominal que en los Estados Unidos era de

23.8% para los productos textiles y sus manufacturas se transforman en una tasa efectiva de 42.5% y para determinados productos de cerca de 100%. En el Japón para alimentos procesados y los productos textiles y sus manufacturas se han calculado tasas efectivas de 68 y 45% respectivamente, en tanto que para los chocolates elaborados son de cerca de 100%.

Lo mismo puede decirse de la CEE (Comunidad Económica Europea) donde la aplicación de un complejo sistema de medidas no arancelarias sobre materias primas agrícolas y alimentos elaborados hace posible calcular la tasa efectiva de protección sobre este último grupo de productos pero no por ello resulta menos efectivo para reducir las compras de estos bienes desde países de América Latina.

De esta forma se hace efectivo el escalonamiento arancelario por grado de elaboración que es un obstáculo a la manufacturación de bienes primarios por los países que los producen y fomentan actividades similares en países desarrollados que en algunos casos son antieconómicas.

Estas altas tasas efectivas de protección, que recaen principalmente sobre productos en que los países latinoamericanos son reales o potencialmente competitivos, limitan el desarrollo de sus industrias y su ascenso a su mercado mundial. En otros casos en que el arancel no es un obstáculo influyen fuertemente las medidas no arancelarias, esto sucede con una gran variedad de materias primas o insumos, de suerte que estos bienes que ingresan al mercado mundial con precios más arancel bajos, son limitados cuantitativamente para que sean complementarios pero no competitivos de la producción interna. La aplicación de este principio se repite en todos los mercados que han sido objeto de estudio.

1.3 LA PROTECCION EFECTIVA

La teoría tradicional del Comercio Internacional, consideraba los efectos proteccionistas independientes para cada tipo de gravamen de que contaba la tarifa, al tratar las mercancías - como productos autónomos entre sí - con la única característica peculiar de su elaboración final y fundamentalmente dependiente de los factores primarios necesarios para su elaboración. Entonces se empleaba el concepto de protección nominal, es a partir de 1955 que aparece una nueva concepción de la protección arancelaria, la teoría de la Protección Efectiva, sus representantes son: Barber en Canadá 1955, Humphry en USA 1962, Balassa 1965 y Basevi 1966. A través de estos representantes se ha observado un auge del cálculo de las tasas de Protección Efectiva y, más generalmente de los estudios descriptivos y analíticos de los sistemas proteccionistas de muchos países. La teoría de la Protección Efectiva se ha desarrollado rápidamente desde la aparición de los primeros ensayos teóricos de Johnson 1965 y Corden 1966. Tenemos aquí una interacción genuina entre la teoría y el trabajo empírico: La teoría ha estimulado el trabajo empírico, éste ha planteado problemas teóricos y se han hecho contribuciones teóricas como un sub-producto del trabajo empírico.

La gran atracción del concepto de la tasa que sin duda ayuda a explicar sus efectos rápidos en todo el mundo consiste en que permite utilizar una sola cifra para reunir el resultado neto de diversos impuestos y subsidios al comercio exterior, y de otros que afectan cualquier actividad particular. El concepto permite describir con nitidez sistemas muy complicados de comercio exterior y sus formas de intervenciones. Pero sería erróneo interpretar este nuevo desarrollo como algo que ocurre solo de la tasa

de protección efectiva que va más allá en cuanto a que es una teoría de la estructura arancelaria o proteccionista destinada a plantear la interacción entre diversas tasas de protección para distintos bienes que quizá no se encuentren verticalmente relacionados en absoluto. Es un intento de romper el molde del análisis ortodoxo del equilibrio general con dos sectores, y hacer así más aplicable la teoría del Comercio Internacional, a pesar de que diversos autores han recurrido a los métodos del modelo de dos sectores para aclarar algunos problemas de esta nueva rama de la teoría.

1.3.1. CONCEPTO

La Protección Efectiva, mide el incremento porcentual en el Valor Agregado de una actividad económica ocasionado por el recargo a los precios internos de los productos e insumos (generados por el arancel y otras medidas proteccionistas) en relación a los precios en el mercado mundial.

La Protección Efectiva depende, por lo tanto, no solamente del nivel de protección del producto final de una actividad si no también depende del nivel de protección a sus insumos y de los coeficientes insumo-producto de esa actividad. En general, refleja los efectos conjuntos de los aranceles, que gravan al producto y sus insumos sobre la actividad de transformación e influye en las decisiones del productor.

1.3.2. METODOLOGIA

La fórmula utilizada para el cálculo de la Protección Efectiva en este estudio es:

$$e = \frac{t - \alpha t m}{1 - \alpha}$$

donde:

e = Tasa efectiva de protección

t = Arancel nominal sobre el producto final

t_m = Arancel nominal sobre los insumos importados

α = Participación de los insumos importados en el valor total del producto final en ausencia de aranceles

Ejemplo 1. Supóngase que el precio de los zapatos en los mercados mundiales es de US \$ 40 el par y que para producir un par de zapatos, los Estados Unidos (el país residente) deben importar US \$ 30 de cuero del exterior. En esta forma, la industria de zapatos de los Estados Unidos crea US \$ 10 de "Valor Agregado" (esto es, el precio de los zapatos (US \$ 40) menos el valor del cuero importado (US \$ 30)).

Supóngase ahora que los Estados Unidos imponen un arancel "nominal" del 25% sobre los zapatos importados, elevando su precio doméstico a US \$ 50 (o sea el precio internacional de US \$ 40 más la tarifa por par de US \$ 10). El arancel nominal del 25% eleva el Valor Agregado del nivel original de US \$ 10 al nivel superior de US \$ 20 (esto es US \$ 50 - US \$ 30). Así el Valor Agregado aumenta en un 100%. Siendo ésta la tasa efectiva de protección que los Estados Unidos le dan a su actividad de fabricación de zapatos.

Ejemplo 2. Supóngase ahora que además del arancel nominal del 25% sobre los zapatos importados, los Estados Unidos imponen un arancel del 10% sobre las importaciones de cuero. El arancel sobre el cuero aumenta el costo del cuero por par de zapato.

tos de US \$ 30 a US \$ 33 (esto es US \$ 30 más 0.10 (US \$ 30)). En esta forma, el Valor Agregado aumenta a US \$ 17 (esto es, US \$ 50 - US \$ 33). Así el Valor Agregado aumenta en un 70% (esto es $100 \times (\text{US } \$ 17 - \text{US } \$ 10) / \text{US } \$ 10$). Esta tasa efectiva del 70% es ciertamente más baja que la tasa del 100% que regía antes de que se gravaran las importaciones de cuero.

Utilizando la fórmula tenemos:

$$\text{Ejemplo 1} \quad e = \frac{0.25 - 0}{1 - 0.75}$$

$$e = 1$$

$$\text{Ejemplo 2} \quad e = \frac{0.25 - 0.75 \times 0.1}{1 - 0.75}$$

$$e = 0.07$$

Usando la fórmula podemos inferir las siguientes proposiciones:

- Cuando el tipo de arancel nominal sobre el producto final y los insumos importados son iguales (esto es, cuando $t = t_m$), el tipo de arancel efectivo (e) se hace igual al tipo de arancel nominal.
- Cuando el tipo de arancel nominal sobre el producto final y los insumos importados no son iguales ($t \neq t_m$), entonces distinguimos entre dos casos, como sigue:
 - a) El tipo de arancel efectivo es mayor que el tipo de arancel nominal sobre el producto final ($e > t$) cuando el tipo de arancel nominal sobre el producto final es mayor que el tipo impuesto sobre los insumos importados (esto es, cuando $t > t_m$).

- b) El tipo de arancel efectivo es más bajo que el tipo de arancel nominal sobre el producto final (esto es, $e < t$) cuando el tipo de arancel nominal sobre el insumo importado es mayor que el tipo nominal impuesto sobre el producto final (esto es, $t_m > t$).
- El tipo de arancel efectivo puede ser negativo, ocurre cuando el tipo de arancel sobre el producto final es más bajo que el tipo de arancel nominal sobre los insumos importados ponderados por la participación de los insumos importados en el valor total del producto final.
 - El tipo de arancel efectivo e aumenta ya sea cuando el tipo de arancel nominal sobre el producto final t aumenta o cuando el tipo de arancel nominal sobre el insumo importado t_m disminuye.

USOS DE LA PROTECCION EFECTIVA

- Para indicar los efectos que tiene la protección como incentivo para el desarrollo del sector industrial, para medir el costo de la protección y para evaluar proyectos de inversión.
- Para medir el costo que representa la protección para la economía nacional, al indicar el superávit de los costos internos de transformación en relación a los extranjeros.
- Para indicar el costo que la Protección Efectiva tiene para la economía nacional y se hace intento de estimar dicho costo. Si bien estimaciones semejantes reciben en menor grado la influencia de las posibilidades de error que alteren el ordenamiento de actividades según tasas efectivas, los resultados numéricos incluyen necesariamente utilidades y salarios mayores que lo normal, igual que en el caso de estimaciones hechas con base en tasas nominales de protección.

1.4 EL COSTO DOMESTICO DE LA DIVISA

El Costo Doméstico de la Divisa (CDD), fue desarrollado originalmente como un criterio de evaluación de proyectos en la economía Israelí a principios de la década de 1950. Las primeras publicaciones aplicando este método aparecieron en forma de memorandums Hebreos de varios autores Israelíes, tales como Bahral (1956), Barhai (1966) y Toren (1957). Las distorsiones en la tasa de cambio oficial y en el precio de los bienes comerciables, impulsaron el desarrollo de un método que permitiera reducir los errores en el cálculo implicados en el uso de dichas distorsiones.

Más recientemente, un tratamiento analítico sistemático es hecho por Michael Bruno (1965) en un contexto de equilibrio general, usando las técnicas de insumo producto y programación lineal.

En dicho estudio, se explica que el método del CDD puede ser usado como medida ex-ante de la ventaja comparativa y usado como medida ex-post del costo de un sistema comercial restrictivo o protectorio; a este respecto, el estudio de Krueger (1966) para el caso de Turquía constituye el 1er. caso relevante. Tanto en su aplicación como criterio de inversión o como medio de evaluación del impacto de la política comercial sobre la asignación de recursos al interior de una economía.

1.4.1 CONCEPTO

El Costo Doméstico de la Divisa mide los costos, en términos de recursos internos básicos (trabajo, tierra y capital) involucrados en generar o ahorrar una unidad de divisa en diferentes actividades nacionales, que pueden ser de Exportación o de Sustitución de Importaciones. El impacto de generar



o ahorrar es idéntico sobre la Balanza de Pagos, es decir mayor disponibilidad de divisas comparando dicha medida con una del tipo de cambio real, puede ser usado como criterio de inversión.

1.4.2 METODOLOGIA

Las fórmulas utilizadas para el cálculo del costo doméstico de la divisa en este estudio son:

A) A PRECIOS DE MERCADO

$$CDD_j^m = \frac{VA_j^m}{\frac{VBP_j}{1+t_{ij}} - \frac{IN_j}{1+t'_{ij}} - \frac{IM_j}{1+t_{nj}}} = \frac{VA_j^m}{VA^*}$$

T.C.

B) A PRECIOS SOMBRA

$$CDD_j^s = \frac{(Rem) P_i L + (Pago Cap) P_i K}{VA^*} = \frac{VA_j^s}{VA^*}$$

Donde:

CDD_j^m = Costo Doméstico directo en producto j a precios de mercado

CDD_j^s = Costo Doméstico directo en producto j a precios "sombra"

VA_j^m = Valor Agregado directo en producto j a precios de mercado

VA_j^s = Valor Agregado directo en productos j a precios "sombra"

VA^* = Valor Agregado directo en productos j a precios mundiales

VBP_j = Valor Bruto de Producción de producto j

- IN_j = Insumos Nacionales directos del producto j
 IM_j = Insumos Importados directos del producto j
 Rem = Pago por Remuneraciones en producción de j
 $Pag\ Cap$ = Pagos al Capital en producción de j
 t_{ij} = Tarifa Implícita al producto j
 t'_{ij} = Tarifa Implícita a los Insumos Nacionales del producto j
 t_{rj} = Tarifa Real a los Insumos Importados del producto j
 $T.C.$ = Tipo de Cambio Oficial
 $P_{\$}$ = Precio Sombra de la Divisa
 P_{iL} = Precio Sombra/Precio de Mercado de la Mano de Obra
 P_{iK} = Precio Sombra/Precio de Mercado del Capital.

Habiendo sido postulado el método del CDD como indicador de los sectores o actividades en que un país posee ventaja (o desventaja) comparativa, la idea sobre su posible utilidad para el diseño e implementación de una política comercial y/o industrial surge de forma casi inmediata.

A este respecto, en el Plan de Gobierno "Túpac Amaru" - lineamientos de política de balanza de pagos- se tiene entre otros, los siguientes enunciados:

- (1) Apoyar el desarrollo del sector productivo orientado a la exportación teniendo en cuenta las ventajas comparativas del Comercio Internacional; buscando una mayor diversificación y Valor Agregado en las Exportaciones.
- (2) Reorientar la política de Sustitución de Importaciones en el sentido de hacer el sistema productivo menos dependiente de insumos externos.

De otro lado, el programa económico para el período 78-80 incluye la aplicación de una reforma arancelaria a fin de propiciar niveles de competitividad en la industria.

Es decir, ya a nivel de gobierno existe el convencimiento de la impostergable necesidad de reformular su política comercial e industrial, propiciando mayores niveles de eficiencia y competitividad en la producción nacional y un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas (estáticas y/o dinámicas) que posee el país.

Para el logro de estos propósitos, indudablemente el método del CDD contiene un fuerte potencial de aplicación, aunque su materialización como criterio de reformulación arancelaria y/o de promoción de exportaciones requiere de una cierta elaboración adicional. Particularmente, el problema latente, luego de identificados los sectores o actividades con rentabilidad social, es lograr inducir el desarrollo de los mismos, acercando la rentabilidad de mercado a la social en la forma menos distorsionada posible.

En el contexto de la promoción de exportaciones, el criterio del CDD puede ser útil para una determinación directa del nivel del "CERTEX" otorgado al Valor Agregado de la actividad y hasta un nivel máximo determinado por las autoridades encargadas de diseñar la política comercial.

USOS DEL COSTO DOMESTICO DE LA DIVISA

- El CDD es usado como criterio de inversión al comparar el costo de oportunidad real con el tipo de cambio real.
- Cuando los elementos del costo en divisas son significativos en una actividad o cuando el tipo de cambio oficial no refleja adecuadamente su correcto costo de oportunidad siendo el precio más distorsionado.

- Como medida ex-ante de la ventaja comparativa y medida ex-post del costo de un sistema comercial restrictivo o protectorio.
- Para identificar y seleccionar actividades, tanto de Exportación (tradicional o no tradicional) como de Sustitución de Importaciones, en las cuales sobre una base de eficiencia económica, el país puede planificar y promover su desarrollo optimizando el uso y asignación de los escasos recursos domésticos.

C A P I T U L O 2

EL PROTECCIONISMO EN EL PERU: GRADO DE PROTECCION INDUSTRIAL

EL PROTECCIONISMO EN EL PERU: GRADO DE PROTECCION INDUSTRIAL

El proceso de industrialización en el Perú ha evolucionado en el tiempo, a través del incentivo a la política de Sustitución de Importaciones mediante este mecanismo se ha pretendido reemplazar una economía de orientación "hacia afuera", impulsada por las Exportaciones con poca repercusión en la industrialización, por una, en donde predomine su desarrollo "hacia adentro" mediante la Sustitución de Importaciones.

En tal sentido en el presente capítulo haremos un análisis que permita conocer las características de la Política de Importaciones en el Perú así como de los mecanismos utilizados para proteger el desarrollo industrial, terminando con una reseña de lo que significó para el País las recientes políticas de liberación de importaciones.

2.1 POLITICA DE IMPORTACIONES

Si nos remitimos al estudio de Política de Importaciones que predominó en los últimos 15 años, tenemos que ubicarnos dentro de las políticas de los diferentes gobiernos que administraron la economía del País.

En este sentido durante el período 1968-1978, la Política de Importaciones presentó notables modificaciones, como consecuencia del nuevo rol empresarial del Estado en la economía, el cual inició un programa ambicioso de inversiones y ejerció el monopolio de comercialización de las importaciones de alimentos básicos. En este contexto se dio la Ley de Industrias de 1970, que introdujo instrumentos para-arancelarios y acentuó el carácter proteccionista de las medidas arancelarias, pretendiendo así asignar a la industria un rol fundamental en el crecimiento económico.

El desarrollo de este sector fue alentado por incentivos crediti-

cios, fiscales y por el mantenimiento de un tipo de cambio fijo, que en presencia de una inflación interna mayor a la internacional, iba abaratando el costo de importar. Esta Ley de Industrias a diferencia de la anterior enfatizaba la actividad productiva de insumos y bienes de capital, sin embargo algunas de sus propias disposiciones así como varios de los incentivos ya mencionados iban en contraposición de dicho énfasis.

El principal mecanismo para-arancelario utilizado durante el período fue el Registro Nacional de Manufacturas (RNM)

- Creado mediante la Ley de Industrias de 1970 - con la errónea concepción de incentivar la producción local utilizando una protección infinita.

La inclusión de un ítem en el RNM determinaba su total prohibición de importar, a no ser que se demostrara la insuficiencia de la oferta nacional o la necesidad de importarlo por razones de calidad. Esta última era un requisito especialmente difícil de probar, cuya decisión recaía en manos de la autoridad gubernamental.

En la práctica la aprobación de la importación de un producto inscrito en el RNM era influida en gran medida por los productores afectados a los que se pedía su opinión sobre las posibilidades de suministro o sobre el levantamiento de la prohibición impuesta por el registro. Este mecanismo ocasionó la tendencia a sobrestimar la posible oferta por parte del productor nacional y continuos problemas por el retraso de los procesos productivos. Lo expuesto conllevó a que el Registro Nacional de Manufacturas, en la práctica desvirtuara el propósito mismo para el cual fue creado.

De otro lado cabe mencionar que otras barreras no arancelarias

CUADRO 1
INDICADORES DE COMERCIO EXTERIOR
(A precios constantes 1979)

<u>AÑO</u>	<u>EXPORTACION</u>	<u>IMPORTACION</u>	<u>BALANZA COMERCIAL</u>
1969	616,216	544,951	71,265
1970	651,434	582,226*	69,208
1971	632,346	608,549	23,797
1972	691,140	606,884	84,256
1973	563,181	681,572	- 118,391
1974	592,483	866,657	- 274,174
1975	606,110	841,905	- 235,795
1976	626,876	735,867	- 108,991
1977	708,080	738,450	- 30,370
1978	799,687	558,461	241,226
1979	968,155	666,220	301,935
1980	879,336	867,719	11,617
1981	853,500	1'005,824	- 152,324
1982	905,742	1'028,041	- 122,299
1983	812,091	723,366	88,725
1984	886,130	591,830	294,300
1985	930,152	487,071	443,081
1986	854,810	579,809	275,001

Fuente: BCRP, Sub-Gerencia del Sector Externo.

para el control de importaciones estaban constituidas por cuotas de divisas y programas anuales de importación, así como por la lista de productos prohibidos - que se superponía al RNM compuesta en gran parte por artículos de consumo.

Respecto a las medidas arancelarias, cabe destacar que en 1973 se creó un Nuevo Arancel de Aduanas - el cual contemplaba tarifas aún más elevadas - alcanzándose un promedio de 69% que ha sido el porcentaje más alto del presente siglo.

El Arancel fue convirtiéndose en un mecanismo referencial, ya que dentro del marco de la política de Sustitución de Importaciones Vigente, cualquier desajuste de la estructura arancelaria era corregido por el uso de un engorroso sistema de exoneraciones y rebajas arancelarias que conllevaba a una protección diferenciada para cada producto, según la naturaleza o ubicación geográfica del agente que lo importaba o la actividad para el que iba a ser utilizado.

Las importaciones crecieron considerablemente en respuesta al amplio régimen de exenciones y los reducidos derechos ad-valorem de bienes intermedios y de capital, los elevados niveles de inversión - del sector público básicamente - los mayores precios del petróleo y la existencia de un tipo cambio sobrevaluado.

De otro lado las Exportaciones redujeron su dinamismo, principalmente como consecuencia de que la política proteccionista les hizo perder competitividad en el exterior, así como por la difícil situación de sus precios en los mercados internacionales, generándose un fuerte desequilibrio en la Balanza de Pagos en 1973.

Durante 1976 hasta los primeros meses de 1978, se acentuó el uso de medidas para-arancelarias, con el objeto específicamente de

contener la salida de divisas durante la crisis de liquidez internacional. Entre las principales se puede mencionar: los recortes en los programas anuales y cuotas de divisas para importación y establecimiento de plazos mínimos de financiamiento obligatorio para la adquisición de insumos y bienes de capital. Estas últimas normas restringían las importaciones en la medida que elevaban significativamente su costo.

Asimismo, en 1978 se redujo las exoneraciones tributarias, sin embargo el porcentaje a pagar por la importación de bienes de capital e insumos para la industria - como resultado de las principales leyes promocionales - todavía equivalía en promedio al 60% de los niveles nominales establecidos en el Arancel de Aduanas.

Dicho porcentaje variaba entre 18% para la importación de bienes de capital de la industria manufacturera básica y 150% si la misma importación era realizada por una empresa industrial no prioritaria y centralizada (Cuadro 2).

Resumiendo, podemos señalar que la política de importaciones fue configurando un complicado sistema que no reflejó un coherente mecanismo de protección a la industria local y en los últimos años respondió a la necesidad de atenuar dificultades de liquidez internacional. De esta manera, si bien existían elevadas tarifas nominales, en la práctica éstas eran referenciales en la medida que prevalecían regímenes de exoneraciones y de restricciones que se fueron superponiendo gradualmente, haciendo que el control administrativo presentara problemas de gran magnitud.

Es importante anotar que el conjunto de restricciones, prohibiciones y exoneraciones, afectó negativamente la recaudación fiscal e impuso elevados costos administrativos a la industria.

REGIMEN DE LA LIBERACION ARANCELARIA A LA IMPORTACION
DE BIENES DE CAPITAL E INSUMOS AÑOS 1976 Y 1978

	<u>1976</u>		<u>1978</u>	
	<u>PORCENTAJE DEL</u> <u>ARANCEL A PAGAR (%)</u>		<u>PORCENTAJE DEL</u> <u>ARANCEL A PAGAR (%)</u>	
	<u>BIENES</u> <u>DE CAPITAL</u>	<u>INSUMOS</u>	<u>BIENES</u> <u>DE CAPITAL</u>	<u>INSUMOS</u>
<u>INDUSTRIAS MANUFACTURERAS</u>	<u>53</u>	<u>50</u>	<u>61</u>	<u>59</u>
a) <i>Básica D.L. 18350</i>	8	15	61	15
b) <i>Lima y Callao D.L. 18350</i>				
<i>1era. Prioridad</i>	15	20	25	30
<i>2da. Prioridad</i>	50	50	60	60
<i>3era. Prioridad</i>	100	80	100	90
<i>No Prioritarios</i>	150	100	150	100
c) <i>Descentralizada D.L. 18977</i>				
<i>1era. Prioridad</i>	8	15	18	25
<i>2da. Prioridad</i>	25	35	35	45
<i>3era. Prioridad</i>	50	60	60	75
<i>No Prioritarios</i>	75	75	85	90

FUENTE: Sub-Gerencia del Sector Externo BCRP

Mediante la aplicación de la Política de Importación, ya descrita, se llevó artificialmente la rentabilidad de todas aquellas actividades dedicadas a la producción de bienes para el mercado interno que sustituían importaciones, significando un costoso subsidio hacia estos sectores y una desprotección para el resto de actividades en particular para la agricultura y la actividad exportadora. En muchos casos, el sistema de protección eliminaba la competencia externa reforzando así las estructuras oligopólicas e ineficientes en las industrias protegidas, en la medida que no existían presiones para aminorar los precios ni para mejorar la calidad y productividad, siendo el consumidor en última instancia el más afectado. Ello perjudicaba también significativamente a las actividades locales que utilizaban dichos productos para elaborar bienes, tanto para el mercado interno como para la Exportación.

El mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado hasta 1975 también actuó en esta dirección, no solo abaratando el costo de las importaciones sino también desincentivando las exportaciones y haciéndolas menos competitivas en el mercado internacional. Este sesgo antiexportador se intentó atenuar desde 1976 mediante la adopción del sistema de minidevaluaciones por cortos períodos, así como también mediante la aplicación más agresiva de mecanismos específicos de subsidio particularmente para la Exportación no Tradicional CERTEX y FENT.

Dentro de este contexto se inicia el proceso de Liberalización en 1979, con el objetivo de revertir las tendencias desfavorables ya señaladas. En el mediano y largo plazo, el proceso de apertura a través de la competencia externa introduce presiones que permiten reducir los costos de la industria y de esta manera eliminar los

sesgos contra otros sectores productivos. En otras palabras, el proceso de liberalización establece condiciones para lograr una mayor producción dentro del marco de una eficiente asignación de recursos. En el corto plazo, la Liberalización de Importaciones posibilita mejorar la recaudación fiscal, aumentar la disponibilidad de bienes y disminuir la presión sobre los precios internos.

2.2 PROTECCION ARANCELARIA Y CAMBIARIA

Para evaluar el desenvolvimiento de las importaciones existen diversas variables - además de aranceles y mecanismos para-arancelarios que deben considerarse: El tipo de cambio (Precio de la Divisa), el nivel de actividad económica y la existencia de una demanda reprimida.

La variable a la que usualmente se da mayor importancia es el arancel: sin embargo el tipo de cambio también tiene incidencia directa sobre las importaciones y es ello que debe ser considerado como una variable de similar relevancia. Si se devalúa a un ritmo menor que el diferencial entre la Inflación interna y externa, los bienes adquiridos del exterior se hacen relativamente más baratos y se incentiva su consumo. Una disminución en el tipo de cambio real, al igual que una reducción arancelaria, incentiva la actividad importadora.

Dentro de esta perspectiva se ha creído conveniente elaborar un indicador que incorpore las medidas arancelarias y el tipo de cambio real, al que se le denominará índice de protección arancelaria y cambiaria. Cuanto mayor sea este índice menor será el incentivo a importar.

Al respecto y de acuerdo a información que proporciona el cuadro 3, se puede apreciar que éste indicador disminuyó continuamente durante el período 1979- 1981, como consecuencia de la reducción

de las tasas arancelarias y del tipo de cambio real, teniendo este último mayor incidencia.

Sin embargo, en 1982 dicha situación se revirtió, debido a un ritmo más acelerado de minidevaluaciones y a la introducción de una sobretasa temporal de 15% sobre el arancel.

Si bien el nivel arancelario alcanzado, durante el proceso de liberalización es menor a los registrados desde 1967, el tipo de cambio real vigente durante este proceso fue bastante más elevado que los obtenidos durante el período 1967-76 en consecuencia el nivel de protección arancelaria y cambiaria de los últimos cuatro años es mayor o cuando menos similar a aquellos existentes con anterioridad al proceso de reforma, con excepción de los años 1977 y 1978 en que el tipo de cambio real alcanzó precisamente los más altos niveles (cuadro 3).

Conviene de otro lado analizar los efectos de la eliminación de los mecanismos para-arancelarios - restricciones prohibiciones - sobre el nivel y composición de las importaciones.

Al respecto y considerando las importaciones restringidas, contrariamente a lo que se podría pensar, estas mostraron un considerable movimiento en 1977, equivalente aproximadamente a la tercera parte (US \$ 653 millones) del valor importado en dicho año. Ello se explica por la naturaleza de dichas restricciones cuya aplicación no significaba necesariamente el impedimento de importar, sino más bien concedió la exclusividad al Sector Público.

Las partidas de importación exclusiva del Sector Público explicaron en 1977, aproximadamente el 80% del valor importado del total de artículos restringidos y correspondieron básicamente a insumos destacando, el petróleo y sus derivados, trigo, maíz, aceite de soya, sulfatos y nitratos.

CUADRO 3

INDICE DE PROTECCION ARANCELARIA Y CAMBIARIA 1967-1982

(Diciembre 1978=100)

	INDICE DE NIVEL ARANCELARIO (1)	INDICE DE T.C. REAL (2)	INDICE DE PROTECCION ARANCELARIA Y CAMBIARIA (3) = (1) x (2)
1967	97.0	63.7	61.8
1968	97.0	60.2	58.4
1969	97.0	59.2	57.4
1970	97.0	59.3	57.5
1971	97.0	58.3	56.5
1972	97.0	59.8	58.0
1973	101.8	59.3	60.4
1974	101.8	56.5	57.6
1975	101.8	56.7	57.7
1976	101.8	64.1	65.2
1977	101.8	97.9	99.7
1978	100.0	100.0	100.0
1979	83.7	85.4	71.5
1980	80.7	79.7	64.3
1981	79.5	70.6	56.1
1982 1)	82.0	78.3	64.2

8 Datos a fin de período

1) Considera la sobretasa de 15%

(1) Mide el desarrollo del arancel nominal promedio aritmético

(2) Permite determinar en que medida la devaluación de nuestra moneda ha sido superior al diferencial de la Inflación interna y externa.

Fuente: Sub-Gerencia del Sector Externo B.C.R.P.

La Importación de estos insumos ha continuado restringida después de la reforma de 1979, aunque dejaron de ser de importación exclusiva del sector público, aún requirieron la opinión favorable de alguna dependencia gubernamental y en la práctica siguieron siendo de exclusividad estatal.

Algunas de estas partidas registraron un movimiento significativo después de la reforma. Este es el caso del trigo, del maíz y aceite de soya por ejemplo, cuya adquisición del exterior ha sido necesaria ante la insuficiencia de la oferta interna.

Sin embargo otras partidas de importación restringida no tuvieron movimiento, en la medida que la producción nacional abasteció el mercado interno o incluso permitió su exportación, como en el caso del petróleo y sus derivados.

El efecto de la eliminación de las restricciones vigentes antes de la reforma no fue significativo, el movimiento de las partidas liberadas se incrementó de US \$ 143 millones en 1977 a US \$ 267 en 1982, estas importaciones continuaron representando el 7% del total. Empero cabe destacar que las importaciones de insumos y bienes de capital explicaron el 88%.

Con respecto a las prohibiciones, estas sí funcionaron realmente como tales. Con anterioridad a la reforma, el movimiento a las partidas fue mínimo (1% del total de importaciones en 1977). Sin embargo al eliminarse dichas prohibiciones el valor importado de los productos afectados alcanzó niveles significativos (US \$ 235 millones en 1980 y US \$ 360 millones en 1982) representando el 8% y 10% del total de importaciones respectivamente.

Los principales productos cuya importación se vió considerablemente incrementada después de la reforma fueron: automóviles y camiones, electrodomésticos, aparatos de sonido, televisores, artícu-

C U A D R O 4

IMPORTACIONES RESTRINGIDAS 1977

(Millones U.S. Dólares)

I. <u>Exclusivas del Sector Público</u>	<u>521</u>
a. Bienes de consumo	5
b. Insumos	516
c. Bienes de Capital	0
II. <u>No Exclusivas del Sector Público</u>	<u>132</u>
a. Bienes de consumo	3
b. Insumos	72
c. Bienes de capital	57
III. <u>Total</u>	<u>653</u>
a. Bienes de consumo	8
b. Insumos	588
c. Bienes de Capital	57
IV. <u>Participación de las Importaciones</u>	
Restringidas en el total	30 %

FUENTE: Sub-Cerencia del Sector Externo del B.C.R.P.

C U A D R O 5

EFFECTO EN 1982 DE LA ELIMINACION DE RESTRICCIONES
VIGENTES A 1977

(Millones de U.S. \$ Dólares)

			VARIACIONES
	<u>1977 (1)</u>	<u>1982</u>	<u>1977 - 1982</u>
Bienes de Consumo	8	23	15
Insumos	83	133	50
Bienes de Capital	<u>52</u>	<u>111</u>	<u>59</u>
Total	<u>143</u>	<u>267</u>	<u>124</u>

(1) Valor registrado de las partidas que estuvieron restringidas en 1977 pero fueron liberados con la reforma.

FUENTE: Sub-Gerencia del Sector Externo B.C.R.P.

los de confitería y tejidos. Sin embargo es importante considerar que en 1980 se registró elevados niveles de importación de algunos alimentos que se encontraban en la lista de artículos prohibidos - como por ejemplo azúcar y arroz descascarillado - para satisfacer la demanda interna que la producción nacional no pudo cubrir por los efectos de la sequía.

2.3 REFORMA PARA-ARANCELARIA Y ARANCELARIA

El proceso de Liberalización de Importaciones se inició en 1979 y comprendió reformas tanto en materia para-arancelaria como arancelaria, en esencia dicho proceso consistió en la virtual eliminación de prohibiciones y restricciones a la importación, simplificación de los trámites administrativos y reducción gradual de los niveles arancelarios y de su dispensación.

Por ello y como un paso previo para describir el proceso de reforma se presentarán las características para arancelarias y arancelarias más importantes. Al respecto las características más importantes de la situación para-arancelaria en Diciembre de 1978 son:

- Del total de 4,643 partidas que componen el universo arancelario, solo 1,753 (38 %) eran susceptibles de ser importadas libremente, mientras que 1,852 estaban totalmente prohibidas y 1,308 restringidas, es decir requerían de la utilización de licencias previas que condicionaban su importación a la opinión favorable de alguna dependencia gubernamental.

- Los principales productos cuya importación se hallaba totalmente prohibida incluían bienes de consumo no duradero azúcar, algunas harinas, frutas, artículos de confitería y licores - otros bienes de consumo - televisores, electrodomésticos y automóviles - algunos insumos - tejidos sintéticos e insecticidas - y equipos de transporte. Por otro lado, entre las más importantes partidas

C U A D R O 6

PRINCIPALES IMPORTACIONES PROHIBIDAS ANTES DE LA REFORMA

1980 y 1982

(Millones de dólares)

	<u>1980</u>	<u>1982</u>
Azúcar Refinada	32	0
Arroz Descascarillado	23	0
Televisores B/N y a colores	20	26
Camiones y Omnibuses	14	69
Tortas de Soya	12	07
Tejidos Sintéticos y Artificiales	09	14
Electrodomésticos y aparatos de sonido	10	21
Manzanas y Peras	09	05
Artículos de Confitería	08	17
Insecticidas	06	06
Automóviles	05	56
Géneros de puntos y prendas de vestir	04	06
Conserva de Durazno	03	03
Harina de maíz y trigo	03	04
Vinos y licores	02	03
SUB-TOTAL	<u>160</u>	<u>237</u>
OTROS	<u>75</u>	<u>123</u>
TOTAL	<u>235</u>	<u>360</u>
Participación en el total de		
Importaciones	8%	10%

Fuente: Sub-Gerencia del Sector Externo B.C.R.P.

que estaban restringidas figuran productos alimenticios - como trigo, maíz y aceite de soya - y algunos productos químicos siderúrgicos.

- El Registro Nacional de Manufacturas, principal mecanismo de prohibición a la importación incluía 1,437 partidas (31% del universo arancelario) aproximadamente 14,000 productos.

La aplicación del RNM condujo a un sistema superpuesto y contradictorio, en la medida que existían partidas doblemente prohibidas (por el RNM y por la lista de productos prohibidos) así como otras que siendo libres de importar o están sujetas a autorización aparte de estar impedidas por el RNM.

- Las normas de financiamiento obligatorio de las importaciones establecían un plazo mínimo de financiamiento de 150 días, las importaciones de bienes de capital estaban sujetas a plazos que fluctuaban entre 2 y 4 años, dependiendo de su valor FOB. Si bien estas normas comprendían también en principio a las compras del Sector Público al exterior, simultáneamente existían disposiciones de carácter especial que podían exceptuarlas (1). Se estima que las normas de financiamiento obligatorio afectaban aproximadamente al 50% del total de importaciones.

De otro lado la situación arancelaria presentaba como característica:

- Un elevado nivel arancelario promedio (66%) con un arancel máximo de 355% y una considerable dispersión arancelaria.

- 444 partidas con derecho superiores a 100%, de las cuales 145

(1) Se exceptuaba también el financiamiento obligatorio a los pagos a cuenta de las importaciones de bienes de capital hasta por el 20% del valor FOB, a los productos alimenticios y farmacéuticos y a las importaciones en montos menores a US \$ 10,000 por embarque y hasta por un máximo de US \$ 100,000 al año.

correspondían a productos textiles, prendas de vestir y artículos de cuero y 123 productos alimenticios, bebidas y tabaco; refiriéndose el resto de partidas a otros bienes de consumo, principalmente automóviles, aparatos electrodomésticos, equipos de sonido y televisores, ello permite apreciar que los aranceles más altos grababan a bienes de consumo.

- La coexistencia de altas tarifas ad-valorem con múltiples regímenes de exoneración, resultantes de las diversas leyes promocionales. Cabe destacar las numerosas exenciones de aranceles a la industria manufacturera y a las actividades pesquera, minera, agropecuaria, de construcción, cinematografía, electricidad, telecomunicaciones y turismo.

Asimismo, la mayoría de importaciones del sector público se encontraban liberadas de todo derecho ad-valorem.

Toca ahora, apreciar los avances del proceso de apertura de las importaciones durante 1972-1982. El primer paso fue la eliminación, en Marzo de 1979, del RNM como instrumento de restricción a las importaciones quedando como un simple registro de productos nacionales. Simultáneamente, se creó una lista de productos prohibidos de importar que comprendía 539 partidas. Dicha lista sería depurada semestralmente hasta su total desaparición en Diciembre de 1980.

Este paso en realidad no constituyó una liberalización del régimen de importaciones, puesto que paralelamente no se amplió la lista de productos susceptibles de ser importados libremente. Lo que permitió fue la simplificación del sistema de prohibiciones dado que eliminó la superposición de las mismas.

A lo largo del año 1979 se llevó a cabo significativos avances en la eliminación de restricciones a las importaciones y se completó en lo esencial la reforma para-arancelaria al respecto cabe señalar

que:

- La Lista de Productos Prohibidos de Importar Temporalmente experimentó sucesivas reducciones hasta su total eliminación en Diciembre, adelantándose así el cronograma de liberalización.

- 943 partidas que se encontraban prohibidas pasaron entre Mayo y Noviembre a ser susceptibles de importación, aunque muchas de ellas necesitaban de la opinión favorable de alguna dependencia administrativa (importación restringida). Es así que a Diciembre de dicho año, el 75% del Universo Arancelario, estaba constituido por partidas de libre importación que requerían de licencia previa, la cual era obtenida automáticamente.

- De las 1,258 partidas restringidas existentes a la misma fecha, 146 correspondían a productos de la industria química, 160 a metales, 225 a productos textiles y 347 aparatos y material eléctrico. De otro lado el Banco Central de Reserva, fue paulatinamente reduciendo las normas de financiamiento obligatorio eliminándose totalmente en el segundo semestre de 1979.

En el transcurso del año 1980 se dictaron normas destinadas a ampliar el número de partidas de libre importación, disminuir progresivamente las partidas restringidas (observadas) y agilizar los trámites de importación. Al respecto se tiene lo siguiente:

- En Enero se eliminó observaciones a 300 partidas y entre Marzo y Agosto a 615 adicionales.

- En Setiembre se dieron dos medidas importantes: la primera se refiere a la exigencia de licencia previa sólo para productos de importación restringida, asignándosele así la función de controlar la importación de productos estratégicos o de bienes que competían con la industria básica nacional. La segunda fue la simplificación de las normas para-arancelarias existentes a través de la creación

C U A D R O 7

RESTRICCIONES PARA - ARANCELARIAS A LAS IMPORTACIONES 1978- 1982

	<u>A DIC</u> <u>1978</u>	<u>A MAR</u> <u>1979</u>	<u>A DIC</u> <u>1979</u>	<u>A JUL</u> <u>1980</u>	<u>A DIC</u> <u>1980</u>	<u>A DIC</u> <u>1981</u>
Partida de Importación Libre	1,753	1,753	3,745	4,745	4,980	5,089
Partida de Importación restringidas (observadas)	1,038	1,038	1,258	343	177	111
Partida de Importación prohibida	1,852	1,313	9	9	7	7
Partida de Importación prohibida temporal	-----	539	-----	-----	-----	-----
Universo arancelario	4,643	4,643	5,012	5,097	5,104	5,207

FUENTE: Sub-Gerencia del Sector Externo B.C.R.P.

de una lista de productos sujetos a licencia previa, estableciéndose que todas las partidas que no estuvieran contenidas en dicha lista serían de libre importación.

- Finalmente en Diciembre se eliminó un gran número de observaciones referidas a la importación exclusiva del Sector Público, incrementándose las partidas libres a 4,980 (98% del universo arancelario).

Durante el período 1981-1982, la Política Arancelaria conllevó a que las pocas restricciones que quedaban afectaran básicamente a insumos, así como también introdujo algunos cambios en la lista de productos sujetos al requisito de licencia previa de importación. En este sentido a Diciembre 1981 existían 111 ítem con observación que correspondían principalmente a bienes agropecuarios, papel, abonos, derivados del petróleo y barcos, mostrándose una disminución de 6 partidas respecto a 1980.

En 1982 las principales modificaciones estuvieron referidas a la inclusión de 9 partidas de productos utilizados en la actividad nuclear y de 26 partidas correspondientes a productos siderúrgicos. Estos últimos corresponden a lingotes, barras, chapas y tubos de hierro o acero.

El movimiento de 1981 y 1982 de dichas partidas, que son las de mayor competencia con la producción siderúrgica nacional, muestra una clara tendencia decreciente en su nivel de importación. Finalmente, en Febrero de 1983 se excluyó de la lista de productos sujetos a licencia previa a 28 partidas, referidas a abonos, sulfatos y nitratos.

De otro lado, cabe mencionar que, un paso importante fue dado en Setiembre de 1979, fecha de publicación del Nuevo Arancel de Aduanas, el cual entró en vigencia a partir de Diciembre de dicho

año. Los principales cambios respecto al arancel anterior fueron:

- La consolidación de tasas específicas y ad-valorem en un solo derecho ad-valorem para cada partida arancelaria.
- La simplificación y reducción de liberaciones y exoneraciones arancelarias.
- La disminución del arancel máximo de 355% a 155% y del arancel promedio de 60 a 40%.

El segundo paso importante se dio en Setiembre de 1980, en que se estableció 60% como el nivel máximo de los derechos ad-valorem de importación y se redujo el arancel promedio a 35%. En consecuencia 701 partidas (14% del universo arancelario) que tenían aranceles superiores al 60% quedaron rebajados a ese nivel.

Específicamente, de las 701 partidas afectadas se muestra que:

- Sólo 24 partidas se encontraban en un rango inferior al 70% y 601 se concentraban entre 70 y 100%.
- La tarifa promedio era 86% por lo que la reducción de la tasa arancelaria máxima al 60% representó una disminución de 26 puntos. Sin embargo, si se toma en cuenta el máximo nivel anterior (155%) se podría decir que la disminución fue de 95 puntos, que no es representativa en la medida que solo 5 partidas tenían 155% de arancel.

Durante 1981 el Arancel Nominal promedio se redujo de 34% a 32%, las disminuciones más importantes correspondieron a algunos insumos y bienes de capital para la agricultura e industria, partes y piezas para camiones, vehículos de transporte masivo, tractores, maquinaria y equipo de imprenta.

En conclusión, el avance del proceso de apertura de importaciones ha sido significativo, puesto que ha permitido la agilización y simplificación de los trámites administrativos para importar,

C U A D R O 8

DISTRIBUCION DE LAS PARTIDAS AFECTADAS
EN SETIEMBRE DE 1980

<u>TARIFA</u>	<u>AD-VALOREM</u>	<u>NUMERO DE</u>
<u>ANTIGUA</u>	<u>NUEVA</u>	<u>PARTIDAS</u>
65	60	24
70	60	185
75	60	23
80	60	152
85	60	8
90	60	127
100	60	106
105	60	6
110	60	5
115	60	8
120	60	52
155	60	5
	TOTAL	701

FUENTE: Sub-Gerencia del Sector Externo B.C.R.P.

eliminando en ellos arbitrariedad del manejo gubernamental.

2.4 LIBERALIZACION DE LAS IMPORTACIONES

El propósito de este acápite es evaluar los efectos directos que el proceso de liberalización de las Importaciones ha tenido sobre la Recaudación Fiscal y la Inflación.

A) LIBERALIZACION Y RECAUDACION

Una primera reflexión puede llevar a pensar que en un proceso de liberalización la Recaudación Fiscal se verá adversamente afectada. Sin embargo esto no es necesariamente válido, la recaudación incluso puede incrementarse significativamente.

La apertura de las importaciones fue acompañada por modificaciones en el sistema tributario, tales como la reformulación del impuesto general a las ventas y la creación del Impuesto Selectivo del Consumo, el que grava con elevadas tasas las ventas de consumo no prioritario, tanto importados como producidos localmente. Estas modificaciones tributarias al igual que el proceso de liberalización, coadyuvan al incremento de la Recaudación Fiscal y al logro de una mejor asignación de recursos, en este caso, en la medida en que se reduce el incentivo para producir bienes de consumo no prioritario. Remarquemos, en este acápite se pretende determinar en que medida el proceso de Liberalización de Importaciones y la reestructuración del sistema tributario han afectado los ingresos fiscales.

Para ello se analizará, en primer lugar la recaudación de impuestos que gravan a las importaciones, las tasas efectivas y la importancia relativa de dichos recursos en el total de ingresos tributarios con respecto al PBI.

C U A D R O 9

RECAUDACION TOTAL POR IMPUESTOS A LA IMPORTACION

1979 - 1982

(Millones de U.S. \$ Dólares)

	<u>AD VALOREM</u>	<u>BIENES Y SERVICIOS</u>	<u>(A) IMPUESTOS A LAS IMPORTACIONES TOTAL</u>	<u>(A) ING. TRIBUTAR.</u>	<u>(A) PBI</u>
1979	297	149	446	20.2	3.2
1980	541	251	792	24.2	4.6
1981	749	397	1,146	35.0	5.6
1982	676	464	1,140	35.8	5.7

FUENTE: Tesoro Público y B.C.R.P.

Luego se examinará los principales cambios en la estructura de recaudación arancelaria.

Existen numerosos impuestos que gravan a las importaciones; además de los aranceles las importaciones han estado normalmente afectas a derechos específicos, sobretasas, impuestos de bienes y servicios, a la fecha denominado impuesto general a las ventas y desde 1982 impuesto selectivo al consumo.

En el (cuadro 9) se puede apreciar el significativo crecimiento de la recaudación por impuestos a las importaciones: 78% en 1980 y 156% en 1981-1982 respecto a 1979. En estos dos últimos años la recaudación por este concepto ha sido aproximadamente US \$ 700 millones mayor a la de 1979, convirtiéndose en una fuente más significativo de captación de ingresos tributarios del gobierno central, al aumentar su participación en el total, de 20% en 1979 a 35% durante el bienio 1981-1982.

Asimismo, los ingresos fiscales, por concepto de impuestos a la importación han venido incrementando su participación como proporción del PBI, observándose durante el período 1980-1982 que dicha proporción alcanzó a 5.7% en tanto que en 1979 solo significó en 3.2 %. De otro lado, no obstante la disminución de aranceles, la tasa efectiva por recaudación-medida por el coeficiente del total de impuestos a la importación sobre el valor FOB de las importaciones gravables-aumentó considerablemente a partir de 1980.

El proceso de liberalización, al permitir el ingreso al mercado interno de productos que antes no importaban - ya

C U A D R O 10

TASAS EFECTIVAS PARA IMPUESTOS A LA IMPORTACION

1979-1982

<u>A N O</u>	<u>IMPORTACIONES CIF</u>		<u>T A S A S E F E C T I V A S %</u>		
	<u>GRAVABLES</u>	<u>TOTALES</u>	<u>AD-VALOREM</u>	<u>IMPTO. BIENES Y SERVICIOS (1)</u>	<u>RECAUDACION TOTAL</u>
1979	1,382	1,951	21	11	32
1980	2,125	3,062	25	12	37
1981	2,971	3,803	25	13	38
1982	1,935	3,787	23	16	39

(1) A partir de 1982 incluye el impuesto selectivo al consumo

Fuente: Tesoro Público y Sub-Gerencia del Sector Público B.C.R.P.

C U A D R O 11

RECAUDACION AD-VALOREM (Porcentaje)

	<u>1 9 8 0</u>	<u>1 9 8 1</u>	<u>1 9 8 2</u>
1) <u>Bienes de Consumo</u>	<u>19.9</u>	<u>28.7</u>	<u>24.8</u>
No duradero	11.2	9.9	6.5
Duradero	8.7	18.8	18.3
2) <u>Materias Primas y Productos intermedios</u>	<u>37.0</u>	<u>28.7</u>	<u>30.4</u>
Combustibles lubricantes y conexos	0.9	0.8	0.8
Para agricultura	3.5	3.5	0.8
Para industria	32.6	24.4	28.9
3) <u>Bienes de Capital</u>	<u>43.1</u>	<u>42.6</u>	<u>44.8</u>
Materiales de construcción	2.2	4.3	4.9
Para la agricultura	1.3	0.6	0.7
Para la industria	26.3	24.4	26.0
Equipo de transporte	13.3	13.3	13.2
<u>TOTAL</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: OFINE - Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio

sea por contar con elevadísimos aranceles o estar prohibidos - ha contribuido a elevar la tasa efectiva, puesto que dichos productos se encuentran sujetos a los más altos aranceles vigentes.

La aplicación en 1982 del Impuesto Selectivo al Consumo ha coadyuvado también en la obtención de una mayor tasa efectiva y a compensar la disminución en la recaudación por concepto de derechos ad-valorem experimentada en dicho año, resultante del primer nivel de importaciones. Es así que los ingresos provenientes de los nuevos impuestos que en 1982 gravaron a las importaciones-general a las ventas y selectivo al consumo- fueron del 39 % de la recaudación total.

En síntesis, el proceso de liberalización no redujo los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación, sino que permitió incrementarlos significativamente; además en conjunción con otras medidas tributarias, hizo posible la continua elevación de la tasa efectiva de recaudación.

El principal aumento en la recaudación por conceptos de derechos ad-valorem a la importación-tanto en porcentaje como en valor-correspondió a los impuestos sobre bienes de consumo duradero. Los que elevaron su participación dentro del total recaudado de 9 % en 1980 a 18 % en promedio durante 1981-82 ver (cuadro 11).

En conclusión, el proceso de liberalización ha possibilitado importar productos anteriormente prohibidos que, al estar afectos a la más altas tasas arancelarias así como a otros impuestos han permitido un significativo nivel

de recaudación, muchas veces incluso superior al valor importado.

B) LIBERALIZACION E INFLACION

El proceso de Liberalización de Importaciones puede cumplir un papel importante como instrumento Anti-Inflacionario, en la medida que hace posible la competencia externa y facilita una reducción de costos.

Sin embargo, el efecto del proceso de liberalización puede no ser inmediato, en tanto que solo se afecte la parte redundante de una tarifa, es decir el diferencial entre un Arancel Nominal y el efectivamente utilizado por el productor.

Para examinar los efectos del proceso de liberalización sobre el nivel de precios internos es necesario distinguir entre los bienes comercializables internacionalmente (transables) y los que no los son (no transables).

La liberalización afecta al precio de los bienes transables y en este caso, directamente al de los productos no controlados.

Como se advierte en el (cuadro 12) los precios de los productos transables vieron reducida gradualmente su tasa de crecimiento.

Fue notorio el impacto en 1981 a pesar que la inflación aumentó en 12 puntos- principalmente por el reajuste de precios controlados - la de los productos transables se redujo en 11 puntos, evitando así una inflación todavía mayor.

En 1982 con una devaluación - Diciembre de 91 % - que justamente tiene mayor incidencia sobre los bienes

C U A D R O 12

INFLACION POR GRUPO DE PRODUCTOS 1980-1982

(En porcentaje)

	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
<u>INFLACION TOTAL</u>	<u>60.8</u>	<u>72.7</u>	<u>72.9</u>
<u>I.- PRODUCTOS CONTROLADOS</u>	<u>33.4</u>	<u>99.2</u>	<u>77.6</u>
- Alimentos	29.6	99.9	63.0
- Combustibles	22.0	130.0	117.8
- Transporte	43.9	78.9	68.6
- Servicio público	47.7	96.8	82.3
<u>II.- PRODUCTOS NO CONTROLADOS</u>	<u>68.2</u>	<u>67.0</u>	<u>71.7</u>
A) <u>TRANSABLES</u>	<u>72.8</u>	<u>61.9</u>	<u>59.6</u>
- ,Alimentos	72.8	64.6	62.9
- Textil - calzado	78.7	47.7	46.4
- Aparato electrodoméstico	58.0	54.7	53.0
- Cristalerías y vajilla	67.2	68.8	57.3
- Otros	71.9	71.7	65.9
B) <u>NO TRANSABLES</u>	<u>64.9</u>	<u>70.8</u>	<u>80.2</u>

Fuente: Sub-Gerencia del Sector Externo BCRP.

transables la inflación de estos últimos se redujo en dos puntos ubicándose 13 puntos por debajo de la inflación promedio. El proceso de apertura (su efecto) sobre la inflación también puede apreciarse al comparar la evolución de los precios de los productos no controlados - transables y no transables - mientras los primeros fueron reduciendo progresivamente su ritmo de incremento de precios, los segundos lo incrementaron continuamente. Queda claro, que la liberalización cumplió un destacado rol, al permitir aliviar presiones y expectativas que hubiesen llevado a tasas inflacionarias de difícil control. Ello sin considerar los efectos indirectos a través de importaciones de insumos, bienes intermedios y de capital que permiten menores costos de producción y - a través de ellos, en el mediano plazo menos precios de los productos controlados y de los no transables.

C A P I T U L O 3

EVALUACION DEL PROTECCIONISMO EN EL PERU

EVALUACION DEL PROTECCIONISMO EN EL PERU

Cuantificar la magnitud en que el país impone barreras al Libre Comercio nos lleva a la elaboración de dos indicadores: uno de ellos se refiere a la Protección Efectiva y el otro al Costo Doméstico de la Divisa ampliamente descritos en el Capítulo 2.

Este Capítulo se dedica al cálculo de estos indicadores, en base a una muestra de productos.

3.1 PROTECCION EFECTIVA

Estamos de acuerdo en que la tasa de Protección Efectiva es un concepto que difiere de la tasa nominal - la que se publica en la tabla de aranceles del país - y cobra relevancia en situaciones en donde una industria que compite con las importaciones protegidas utiliza insumos importados que están sujetos a impuestos.

Dentro de esta concepción ha sido posible cuantificar la Protección Efectiva para un grupo de productos seleccionados sobre la base de la disponibilidad de información, y que nos ha permitido definir el grado de protección que el país impone a bienes de industrias básicas.

Si bien en esta parte cuantificaremos el indicador de Protección Efectiva estableceremos las primeras conclusiones que nos permita este indicador. Específicamente la Protección queda determinada de la siguiente manera:

$$e = \frac{t - \alpha t_m}{1 - \alpha}$$

Donde: e = Tasa Efectiva de Protección

t = Arancel nominal sobre el producto final

t_m = Arancel nominal sobre los insumos importados

α = Participación de los insumos importados en el valor total del producto final en ausencia de aranceles.

La diferencia con la tasa arancelaria nominal radica en que en este caso se considera el arancel aplicado al insumo importado, esto permite conocer la magnitud real de la protección que normalmente resulta ser mayor que la nominal.

En estas circunstancias y considerando la ecuación podemos anticipar las siguientes conclusiones:

$$\text{si } t > t_m \Rightarrow e > t$$

$$t < t_m \Rightarrow e < t$$

$$t = t_m \Rightarrow e = t$$

En términos de resultados concretos observamos en el cuadro 13 adjunto que son los resultados de los productos suntuarios quienes alcanzan los mayores niveles de protección. En este grupo se encuentran el tabaco, llantas, TV, automóviles, relojes entre los principales, mostrando las diferencias que existe entre la tasa efectiva de protección y la tasa nominal.

Estos resultados son congruentes con una política proteccionista que a través de los últimos tiempos se ha venido implementando mayores tasas arancelarias para aquellos productos que se constituyen en artículos suntuarios y cuya importancia en la canasta familiar no es significativa. En este caso la orientación es a proteger industrias incipientes antes de conseguir ingresos adicionales para el fisco.

De otro lado, los bienes básicos como la carne, leche, aceite y pan, están sujetos a aranceles menores y por tanto a un menor grado de protección. En caso resulta de importancia decisiva mantener una política en este sentido por cuanto dichos bienes

CUADRO 13

PROTECCION EFECTIVA - PERU

PRODUCTOS	ARANCEL	
	NOMINAL	EFFECTIVO
CARNE	39.0	38.9
LECHE	61.6	63.4
ACEITE	86.6	90.0
PAN	84.0	84.0
AZUCAR	84.0	84.7
CHOCOLATES	116.2	119.1
CERVEZA	371.1	389.3
GASEOSA	224.0	225.4
ALCOHOL	165.6	165.9
TABACO	604.9	640.6
VESTIDO	116.2	116.7
MUEBLES (MADERA)	114.1	115.4
PAPEL	68.5	69.9
JABONES	80.2	81.2
VELAS	102.0	173.2
LLANTAS	86.6	99.7
CALZADO (CUERO)	104.0	104.6
CERAMICA	68.5	69.6
VIDRIOS	61.1	61.2
CEMENTO	114.1	114.3
TELEVISION	73.8	95.5
AUTOMOVILES	77.4	82.3
RELOJES	72.8	79.2

FUENTE: *Elaboración del Autor*

son indispensables en toda canasta familiar. Por ello es comprensible - dentro de la política actual que se mantenga un tipo de cambio social, el cual originaría más ingresos para el país en términos de importación.

De otro lado, cabe señalar que este sistema de protección permite que las industrias del país trabajen con un Valor Agregado mayor que el que correspondería al libre cambio, con lo que se provee de incentivos para la movilización de recursos internos - tierra, trabajo y capital - hacia las industrias que producen estos bienes básicos.

Al clasificar las actividades protegidas se centra el interés en la interdependencia de las actividades económicas y resalta el hecho de que la protección a cualquier industria tiene que hacerse a expensas de las demás.

Cabe visualizar esta interdependencia considerando los efectos de la protección sobre el tipo de cambio. Al imponer derechos aduaneros se hace posible mantener el equilibrio de la Balanza de Pagos con un tipo de cambio más bajo (esto es menos unidades de la moneda del país en dólar) que el vigente en condiciones de libre comercio. Cuando más bajo sea el tipo de cambio, tanto menor será el precio de las importaciones y por tanto menor la protección que brinda un arancel determinado.

Por tanto el tipo de cambio que mantiene el equilibrio de la Balanza de Pagos descenderá aún más a medida que aumente el número de industrias protegidas, con lo que se reducirá el alcance de la protección concedida a cualquiera de ellas.

3.2 COSTO DOMESTICO DE LA DIVISA

El Costo Doméstico de la Divisa (CDD) es un indicador económico que puede ser usado como criterio de evaluación de proyectos,

como medida ex-ante de la ventaja comparativa o como medida ex-post del costo de un sistema comercial restrictivo o protectivo.

En la presente Tesis nos interesa cuantificar este indicador con propósitos de evaluar el grado de protección que mantiene el Perú en su comercio con el exterior.

El cálculo del (CDD) para la economía peruana se ha efectuado para 23 productos principales, pertenecientes a diferentes agrupaciones industriales (CIIU). Cabe señalar que la selección de productos se realizó en base a la disponibilidad de datos sobre tarifas, escogiéndose aquellos cuya producción es la actividad principal de determinadas grandes empresas y cuyo consumo sea significativo.

De otro lado es relevante mencionar que datos sobre Valor Agregado, Insumos Nacionales y/o importados y Valor Bruto de la Producción han sido extraídos del Sumario Industrial (1985) que elabora el Ministerio de Industria y Turismo, en igual forma se ha trabajado con tarifas implícitas supuestas asumidas sobre la base de la experiencia histórica.

Para efectos de conseguir los indicadores sobre Costo Doméstico de la Divisa se trabajó con las siguientes formulaciones:

a) A PRECIOS DE MERCADO

$$CDD_j^m = \frac{VAM_j^m}{\frac{VBP_j}{1 + t_{ij}} - \frac{IN_j}{1 + t'_{ij}} - \frac{IM_j}{1 + t_{rj}}} \cdot \frac{VAM_j^m}{VA^*}$$

T.C.

b) A PRECIOS SOMBRA

$$CDD_j^s = \frac{(Rem) P_iL + (Pago Cap) P_iK}{VA^*} \frac{VA_j^s}{VA^*}$$

donde:

- CDD_j^m = Costo Doméstico directo en producto j a precios de mercado
- CDD_j^s = Costo Doméstico directo en producto j a precios "sombra"
- VA_j^m = Valor Agregado directo en producto j a precios de mercado
- VA_j^s = Valor Agregado directo en producto j a precios "sombra"
- VA^* = Valor Agregado directo en producto j a precios mundiales
- VBP_j = Valor Bruto de Producción de producto j
- IN_j = Insumos Nacionales directos del producto j
- IM_j = Insumos Importados directos del producto j
- Rem = Pago de Remuneraciones en producción de j
- $Pag\ Cap$ = Pagos al Capital en producción de j
- t_{ij} = Tarifa Implícita al producto j
- t'_{ij} = Tarifa Implícita a los Insumos Nacionales del producto j
- t_{rj} = Tarifa Real a los Insumos Importados del producto j
- $T.C.$ = Tipo de Cambio Oficial
- $P\ \$$ = Precio Sombra de la Divisa
- P_{iL} = Precio Sombra/ Precio de Mercado de la Mano de Obra
- P_{iK} = Precio Sombra/ Precio de Mercado de Capital

Nuestros resultados de la aplicación del criterio del CDD nos permite apreciar un conjunto de resultados, para los productos evaluados, respecto al costo de mantener un sistema de Protección al Comercio Internacional y que nos lleva a concluir el alto grado de Protección que se brinda a los productos seleccionados. Esta es una posición compatible con los criterios que se mantie-

C U A D R O 14

COSTO DOMESTICO DE LA DIVISA - PERU

<u>PRODUCTOS</u>	<u>CDD T/C 13.95</u>	<u>CDD T/C 14.35</u>
CARNE	16.31	16.78
LECHE	25.52	26.26
ACEITE	121.71	125.24
PAN	52.41	53.93
AZUCAR	45.49	46.81
CHOCOLATES	242.18	249.20
CERVEZA	- 240.40	- 247.37
GASEOSA	- 100.56	- 103.48
ALCOHOL	82.39	84.78
TABACO	- 1326.70	- 1365.17
VESTIDO	287.60	295.94
MUEBLES (MADERA)	67.78	69.75
PAPEL	28.27	29.10
JABONES	30.91	31.81
VELAS	76.63	78.85
LLANTAS	33.21	34.17
CALZADO (CUERO)	87.72	90.26
CERAMICA	26.00	26.75
VIDRIOS	23.75	24.44
CEMENTO	57.64	59.31
TELEVISION	34.32	35.32
AUTOMOVILES	30.98	31.88
RELOJES	- 133.37	- 137.24

FUENTE: *Elaboración del autor*

Se utiliza Tarifa Implícita en los insumos nacionales

($t'_{ij} = 0.57$) el dato correspondiente al arancel nominal a nivel CUO-DE.

nen en el país para proteger la salida de divisas que tanta falta hacen con fines de asignarlos al desarrollo económico del país.

Y esta posición resulta congruente con los supuestos de una mejor asignación del recurso que es ciertamente escaso: LA DIVISA, el costo de mantener un sistema comercial protegido es la limitación que esto impone al sector productivo (nuevas empresas, más capital, nuevos proyectos de largo plazo).

El ahorro en términos de divisas por este sistema protectivo, es negativo, creando con ello déficit en la Balanza Comercial, que afectan, finalmente al equilibrio de la Balanza de Pagos y las Reservas Internacionales.

Específicamente los productos que definen mayores costos son los que, como en el caso de Protección Efectiva son los menos importantes en la canasta de consumo familiar (chocolates, vestidos suntuarios, velas, etc); en cambio los que si resultan ser base de la estructura de consumo alcanzan los niveles más bajos de costo alternativo (CDD).

CAPITULO 4

EFFECTOS SOCIO-ECONOMICOS DEL PROTECCIONISMO

EFFECTOS SOCIOECONOMICOS DEL PROTECCIONISMO

En el Capítulo 3 nos fue posible medir el costo en que incurre el país de mantener la actual estructura arancelaria. A través de este Capítulo intentaremos medir los efectos de mayor importancia sobre la economía resultado de considerar la estructura arancelaria vigente para el grupo de productos en estudio que son una muestra del sector industrial preferente.

4.1 RESULTADOS ECONOMICOS DEL PROTECCIONISMO

4.1 PRODUCTO BRUTO INTERNO

Los efectos de una Política Comercial Restrictiva, se aprecian finalmente según exista una mayor o menor disponibilidad de bienes y servicios.

El esfuerzo nacional de producir los bienes y servicios que requiere el país puede ser alterado negativamente por una deficiente política proteccionista que tiene el mercado internacional.

En los últimos 20 años el país ha pasado de una política altamente restrictiva (Proteccionista) a otra más bien liberal aperturando indiscriminadamente al mercado internacional aquellos productos que el país no podía producir.

Ambos extremos han resultado ser contraproducentes para elevar el Bienestar General de la Población Peruana.

De un lado siendo el Perú un país insuficiente de recursos (en especial de capitales) una Política de cierre de "frontera" le impidió desarrollar autónomamente a la industria nacional y de otra una apertura indiscriminada solo condujo a reducir sus Reservas Internacionales de Divisas con la siguiente descapitalización del país y una ausencia de creci-

C U A D R O 15

TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI - PERU

<u>AÑO</u>	<u>PBI</u>	<u>PBI/ N</u> (En Intis 1970)
1969	4.1	17.48
1970	7.3	18.24
1971	5.1	18.65
1972	5.8	19.19
1973	5.4	19.82
1974	7.7	20.60
1975	3.3.	20.50
1976	3.0	20.64
1977	- 0.3	20.05
1978	- 1.8	19.19
1979	4.3	19.50
1980	2.9	19.54
1981	3.1	19.62
1982	0.9	19.28
1983	- 12.0	16.53
1984	4.7	16.88
1985	1.9	16.77
1986	8.5	17.74

FUENTE: *Memorias* BCRP.

miento económico efectivo.

En este sentido la búsqueda de un equilibrio para el país, en su relación con el exterior es una tarea que debe ser promovida en la medida en que no podemos ser totalmente autónomos, ni tampoco totalmente dependiente del sector externo.

A partir de nuestros resultados, sobre Protección Efectiva hemos llegado a demostrar la ausencia de una política comercial realista para el país, lo que en términos económicos nos ha llevado a que luego de 20 años prevalezcan las condiciones de pobreza y no crecimiento.

Observamos en el cuadro 15 adjunto, tanto el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) como la evolución que ha experimentado el PBI per capita luego de transcurrido dos décadas. De un lado todos los recursos comprometidos en la producción nacional (mano de obra, capital, tierra etc.) solamente han posibilitado un crecimiento medio (1969-86) de 0.4 % Resultado que preocupa, si consideramos que la población crece a un ritmo de 2.9 % uno de los más elevados en el ámbito regional y mundial.

De otro lado, esta evolución económica deficiente, atribuible no solo a menor capacidad del país para responder a las crecientes necesidades, esta también determinada por el mal uso de los recursos, o dicho en otras palabras, la administración de los recursos escasos ha sido insuficiente tanto en el plano interno como en el plano internacional.

Este mismo resultado podemos apreciarlo analizando la evolución del PBI per capita. Y en este caso son más perceptibles las deficiencias anotadas, en 20 años este indicador ha permanecido constante, no ha variado de I/. 17.48 (a precios de

1970) que fuera en 1969 apenas alcanza a I/. 17.74 en 1986, siendo necesario agregar que a fines del primer año la población alcanzaba a 12'829, en tanto que a fines del segundo ya superaba los 20'000 de habitantes.

4.1.2 BALANZA DE PAGOS

La Balanza de Pagos es un criterio de las operaciones de Compra-Venta así como de los préstamos recibidos y conseguidos por el país en el exterior, en un período de tiempo.

El resultado de la Balanza de Pagos puede ser deficitaria o superavitaria; cuando sucede lo primero entonces existirá una disminución neta en las reservas oficiales del país y además muestra el incremento neto de las obligaciones líquidas del Perú con los extranjeros.

En el caso de ser superavitaria la Balanza de Pagos muestra el incremento neto de las reservas oficiales del país más la disminución neta en las obligaciones líquidas del Perú con los extranjeros. Observamos entonces la importancia que adquiere una situación equilibrada de la Balanza de Pagos la cual en su estructura fundamental considera como elementos básicos a la denominada Balanza de Cuenta Corriente y Balanza de Capitales. Estos dos elementos son complementarios, en el sentido de que para que la Balanza de Pagos mantenga un equilibrio es necesario que la Balanza en Cuenta Corriente sea igual a la Balanza de Capitales.

De aquí se deduce que existe un déficit en Cuenta Corriente entonces será necesario aumentar el endeudamiento internacional, con el consiguiente incremento de nuevos préstamos externos que se reflejan en la Balanza de Capitales por el equivalente del déficit generado en la Balanza de Cuenta Corriente.

C U A D R O 16

BALANZA DE PAGOS

(Millones de Dólares)

C O N C E P T O S	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
I. BALANCE CUENTA CORRIENTE	- 5	185	- 34	- 32	-192	-807	-1535	-1072	-783	-164	953	-101	-1728	-1609	-872	-221	125	-1055
a. Balanza Comercial	216	334	159	133	79	405	-1097	-675	-422	304	1722	826	-553	- 428	293	1007	1172	- 16
b. Servicios Financieros	-185	-149	-125	-121	-181	-219	- 284	-375	-439	-646	-931	-909	-1019	-1034	-1130	-1165	-1011	-831
c. Servicios No Financieros	- 67	- 82	- 107	- 83	-132	-228	- 231	-104	- 26	48	10	-165	-317	- 314	-254	-221	-170	-304
d. Pagos transferencias	31	82	39	39	42	45	77	82	104	130	152	147	161	157	219	158	134	96
II. CAPITAL A LARGO PLAZO	144	24	- 28	115	383	895	1135	642	728	444	656	463	648	1200	1384	1189	691	603
e. Sector Público	124	101	15	120	314	693	793	446	659	405	617	371	388	995	1431	1392	814	586
f. Sector Privado	20	- 77	- 43	- 5	69	202	342	196	69	39	39	92	260	205	- 47	- 203	-123	17
III. BALANZA NETA BASICA (I + II)	139	209	- 62	83	191	88	- 400	-430	- 55	280	1609	362	-1080	-409	512	968	816	-452
g. Capital corto plazo	-109	49	- 14	- 33	-178	194	-177	-438	-294	-204	- 30	360	576	533	- 552	-721	-536	- 7
IV. BALANZA PAGOS III + g	30	258	- 76	50	13	282	- 577	-868	-349	76	1579	722	-504	124	- 40	247	280	-459

Fuente: BCRP: Sub-Gerencia del Sector Externo

Es en este sentido que relacionamos nuestros resultados de Protección Arancelaria a la Balanza de Pagos.

Vale decir que si imponemos restricciones indiscriminadas a las importaciones también existirá un correlato en la magnitud de lo que el país puede exportar.

Por tanto se establecerá un desequilibrio que influirá en el resultado final de la Balanza de Pagos.

Apreciamos en el cuadro 16 adjunto los resultados alcanzados por la Balanza de Pagos en los últimos 10 años así como el nivel que alcanzan las Reservas Internacionales del país.

Aparentemente el resultado es favorable, no obstante cabe mencionar que esta situación es producto del mayor endeudamiento que ha sido necesario concertar para compensar los déficits de la Balanza de pagos.

Los principales rubros básicos para el desarrollo agro-industrial.

4.2 EFECTOS SOBRE EL BIENESTAR GENERAL

4.2.1 COSTO SOCIAL DEL PROTECCIONISMO

Uno de los argumentos más frecuentemente se aducen a favor de las restricciones del comercio se relaciona con la penetración de las importaciones.

Se insinúa que las importaciones han perturbado los mercados, perjudicando la Industria Nacional y han causado desempleo.

No se puede dudar que en ciertas clases de productos, un súbito incremento de las importaciones, originado por un esfuerzo sostenido de comercialización ha creado dificultades.

Desde un punto de vista económico, sin embargo la relación entre importaciones y consumo interno o producción interna no tiene de por sí significado; tales proporciones pueden ser

altas o bajas lo cual depende de varios factores, entre ellos la dotación de recursos, los avances tecnológicos y el grado de especialización.

En este sentido las proporciones de penetración de las importaciones han sido tradicionalmente altas en los países industriales para ciertos productos agrícolas y determinadas materias primas, pero salvo unos cuantos artículos particulares ha sido relativamente baja para productos manufacturados.

Además debido a la constante evolución de la ventaja comparativa, la estabilización de tales proporciones o coeficientes de penetración de importaciones o bien la fijación de límites superiores que pudieran ser resultado de la preocupación actual respecto de tal penetración impedirían en efecto la realización de beneficios suplementarios que podrían resultar de una mayor especialización en producción y comercio.

De otro lado la nueva tendencia significativa es la diversificación de la base de exportaciones de países en desarrollo como el nuestro, y el estímulo que ofrecen en nuevos sectores. Tal tendencia tiene ciertos aspectos notables; en primer lugar las industrias que fabrican algunos de los productos más nuevos (como acero y varios) instalados en el país, lo han sido para surtir mercado de exportación principalmente, en tanto que en algunas de las líneas de exportación más tradicionales (como textiles, confecciones, calzado etc.) el país ha logrado ante todo conquistar el mercado interno antes de pasar a competir en mercados de terceros países y en los de los países de los cuales se importaban anteriormente.

En segundo lugar la entrada de productos manufacturados exportados de países en desarrollo, como el nuestro, era consecuen-

cia previsible de las inversiones realizadas anteriormente en la esfera industrial a instancias - y frecuentemente con su ayuda financiera, técnica y administrativa - de países desarrollados.

Verdad es que para un país como el nuestro, se ha hecho progresivamente más fácil el superar algunos de los obstáculos tradicionales a la industrialización, tales como la carencia de recursos financieros, escasez de capacidad administrativa y falta de fuerza laboral de orientación tecnológica. En ciertos sectores como la electrónica, las actividades de las sociedades transnacionales y el establecimiento de filiales ha acelerado el proceso de industrialización.

Finalmente el aumento de la capacidad exportadora del país ha dado lugar también al de su capacidad de importación y salvo ciertos sectores económicos- productores de petróleo - la última ha superado a la primera por lo general.

4.2.2 BENEFICIO SOCIAL DEL PROTECCIONISMO

Con el principio de no reciprocidad en negociaciones arancelarias, generalmente aceptado, el país se ha consagrado a institucionalizar tarifas arancelarias preferenciales y en particular a conservar y mejorar sus beneficios arancelarios dentro del Sistema Generalizado de Preferencias. Las propuestas tienden a modificar la base jurídica de los planes arancelarios que afectarían al principio de nación más favorecida a establecer un "diferenciador incorporado" y a hacer permanentes las tarifas arancelarias preferenciales del Sistema Generalizado de Preferencias.

Los países menos desarrollados, como el nuestro, buscan compensación por toda erosión del Sistema Generalizado de Prefe-

rencias por reducciones generales de aranceles de acuerdo con las negociaciones comerciales multilaterales.

Otras propuestas incluyen la aceleración de la puesta en rigor de reducciones arancelarias acordadas en general sobre productos de especial interés para el país, exclusión de productos de interés para el país de las listas de excepción de países desarrollados - en las que no se hacen concesiones arancelarias- abordar el problema de Protección Efectiva en países desarrollados y ajustar toda fórmula de reducción arancelaria acordada según que las reducciones mayores o menores de los aranceles sean beneficiosas para los países menos desarrollados. Estos países también están a favor de una mayor flexibilidad para utilizar los aranceles y para modificar su plan de concesiones arancelarias según sus necesidades.

Los países menos desarrollados - Perú entre ellos - buscan eliminar restricciones cuantitativas a las importaciones o por lo menos aumentar sus cuotas de manera significativa: eliminar las llamadas restricciones "voluntarias" a las exportaciones impuestas a los países menos desarrollados y donde no se puedan liberalizar las cuotas de importación, redistribuirlas en su favor de otro lado el país ha adoptado un enfoque de dos puntas sobre las restricciones impuestas por razones de Balanza de Pagos. En primer lugar se propone tener mayor campo de acción para utilizar las restricciones comerciales para fines de Balanza de Pagos. En segundo lugar se estima que las consultas de Balanza de Pagos en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) no se deberían limitar a un examen de la situación de Balanza de Pagos y de

las restricciones de país menos desarrollados que se estudia, sino que deberían extenderse a maneras de ayudar al país a superar sus dificultades de Balanza de Pagos.

Igualmente el país desea mayor flexibilidad en la utilización de subsidios de exportación para compensar algunas de las desventajas que enfrentan sus exportadores. En las negociaciones comerciales multilaterales el representante del Perú así como de los otros países subdesarrollados han propuesto que en cada artículo de todo código sobre subsidios se incluya tratamiento preferencial, que se de a dichos países flexibilidad máxima para utilizar subsidios al desarrollo económico y para fines de industrialización y que los países menos desarrollados están exentos de derechos compensatorios cuando estos los imponen países desarrollados.

4.2.3 EFFECTOS SOBRE EL BIENESTAR GENERAL

La importancia del Comercio Exterior en el desarrollo del país no está en duda; pero su papel es cada vez mas decisivo en un contexto de dificultades financieras a nivel internacional.

Por ello, al considerar la política de Comercio Exterior dentro del marco de Protección, que supone una mejora en el estado de desarrollo del país debemos calificar los logros alcanzados en los últimos 10 años. Dichos logros tendrán que medirse por el grado de Bienestar que dicha política permite alcanzar a una población cada vez mas creciente y con menores recursos. Vale decir las Políticas Proteccionistas, aplicadas al Comercio Internacional, se sitúan en el marco de los beneficios desde el punto de vista social del referido Comercio Internacional.

En tal sentido uno de los aspectos que destaca por su incidencia directa en el Bienestar Social, es el grado de eficiencia que se alcanza con el uso de los recursos escasos que pone el país. Esto por cuanto implementar un aparato proteccionista para el país, como el que ha sido estudiado en los Capítulos anteriores, implica un costo social medido en términos de los bienes, ingresos a los que el país renuncia por mantener un sistema restrictivo, antes que uno de libre comercio.

Sobre la base de los resultados medidos a partir del sistema de comercio peruano, observamos niveles de Protección Efectiva superiores a los que nominalmente fija un patrón como es el Arancel de Aduanas, principal instrumento normativo de la Política Arancelaria del País. Esta "Sobreprotección" no genera un máximo aprovechamiento de los recursos asignados para producir y negociar con el Universo del Comercio Internacional. Por que si se imponen barreras para importar bienes y servicios producidos en el exterior esta medida tiene su efecto negativo sobre el volumen exportaciones. Sucede que en forma recíproca, otros países - desarrollados o no - también imponen barreras arancelarias que hacen que el resultado neto para el país sea una pérdida, en términos de una menor disponibilidad de bienes o alternativamente de bienes relativamente mas caros.

Esto mismo que estamos anotando podemos apreciarlo a través de los resultados que brinda el indicador que mide el Costo Doméstico de la Divisa. Para todos los productos medidos mediante este indicador, encontramos un mayor costo de mantener una estructura Arancelaria Proteccionista.

CUADRO 17

PRINCIPALES EFECTOS DEL PROTECCIONISMO-PERU

<u>AÑOS</u>	<u>BALANZA DE PAGOS</u>	<u>RESERVAS INTERNACIONALES</u>	
		<u>VARIACION</u>	<u>NIVEL</u>
1977			-1101
1978	76	76	-1030
1979	1579	1579	549
1980	722	722	1271
1981	-504	-504	767
1982	124	124	891
1983	- 40	- 40	851
1984	247	247	1098
1985	280	280	1226
1986	-496	-496	730

Fuente: Memorias - Banco Central de Reserva del Perú

El que el país consuma productos que deliberadamente -mediante las ya anotadas Políticas Proteccionistas - sean más caros hace ver lo equivocado que resulta implementar este tipo de políticas. Los escasos recursos destinados al comercio bien podrían elevar su eficiencia y productividad en condiciones de libre comercio.

Es evidente que este resultado tendrá que acompañarse con una mayor y mejor tecnología capaz de reducir costos y lograr precios competitivos en el Mercado Internacional.

Los juicios de valor anotados sobre el mayor o menor bienestar que pueda alcanzar la economía, vía el manejo de una Política Arancelaria (Proteccionista o no) descansa en este caso específico en las mediciones que nos permiten obtener los resultados económicos-sociales ya comentados.

Creemos que estos resultados colaborarán en mejorar las políticas de Comercio Exterior y que con el tiempo podrá alcanzar su nivel óptimo, que permite los mejores dividendos para el país.

Entendemos que en la época que vivimos no podemos aceptar los extremos (Libre Comercio y Proteccionismo total) por que ya ha sido probado los efectos negativos que producen estas políticas. En nuestro caso desde el punto de vista de la Protección.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- La Política Proteccionista de los países industriales va en desmedro de los países en desarrollo ya que a sus políticas comerciales se le va incorporando todo un sistema de medidas no arancelarias, asimismo, no modifican su escala tarifaria según el grado de elaboración de los bienes, persistiendo en tasas más altas sobre los bienes finales que sobre los insumos importados. Por tanto limitan el desarrollo de dichos países y su ascenso al mercado mundial.
- La Protección Efectiva permite utilizar una sola cifra para reunir el resultado neto de diversos Impuestos y Subsidios al Comercio Exterior y otros que afectan a cualquier actividad en particular.
- El Costo Doméstico de la Divisa es un método evaluativo que permite identificar y seleccionar actividades tanto de exportación (Tradicional o no tradicional) como de sustitución de importaciones, en las cuales sobre una base de eficiencia económica, el país puede planificar y promover su desarrollo optimizando el uso y asignación de los escasos recursos domésticos.
- La Política de Importaciones no reflejó un coherente mecanismo de Protección a la industria local debido a que elevó artificialmente la rentabilidad de aquellas actividades dedicadas a la producción de bienes - que sustituían importaciones - significando un costoso subsidio hacia estos sectores y una desprotección para el resto de actividades en particular para la agricultura y la actividad exportadora.

- El grado de Protección Arancelaria y Cambiaria medido a través del indicador que incorpora el Tipo de Cambio Real y la estructura arancelaria, permite concluir que entre 1967-1982 existió una política de incentivo a las importaciones.
- El proceso de Liberalización de Importaciones se inició en 1979 consistió en la eliminación de prohibiciones y restricciones a la importación, simplificando así los trámites administrativos, reducción gradual de los niveles arancelarios y de su dispersión, eliminando en ellos la arbitrariedad del manejo gubernamental.
- El proceso de Liberalización de Importaciones establece condiciones para lograr una mayor producción dentro del marco de una eficiente asignación de recursos, en el corto plazo posibilita mejorar la Recaudación Fiscal, aumentar la disponibilidad de bienes y disminuir la presión sobre los precios internos.
- La Liberalización permitió aliviar presiones y expectativas que hubiesen llevado a tasas inflacionarias de difícil control. Sin considerar los efectos indirectos a través de las importaciones de insumos, bienes intermedios y de capital, que permiten menores costos de producción y menos precios de los productos controlados y de los no transables.
- La orientación de la Política Proteccionista es a desarrollar industrias incipientes, antes que a conseguir ingresos adicionales para el tesoro, permitiendo que las industrias del país trabajen con un Valor Agregado mayor que el que correspondería al de Libre Cambio con lo que se provee de incentivos para la movilización de recursos internos - tierra, capital y trabajo.
- En términos de resultados concretos observamos que son los productos suntuarios los que alcanzan los mayores niveles de Protección Efectiva. En este grupo se encuentran el tabaco, llantas, TV,

automóviles , relojes etc.

- La aplicación del método del Costo Doméstico de la Divisa en la economía peruana muestran actividades en condiciones de producción "ineficientes".
- El método del CDD para el caso de nuestra muestra de productos permite señalar que un porcentaje significativo de productos operaban con costos en recursos domésticos por dólar generado (o ahorrado) superior al tipo de cambio, lo que es un indicador de ineficiencia relativa.
- Actividades con elevado o un negativo Costo Doméstico implican para el país una ineficiente asignación de recursos y por ende un menor producto.
- La Protección otorgada por la prohibición de importaciones posibilita cualquier grado de ineficiencia en la producción doméstica y origina utilidades monopólicas. Es mas la ineficiencia es difundida al resto de las actividades domésticas a través de las interrelaciones de insumo-producto.
- A partir de los resultados sobre medición de la Protección Efectiva en el país se ha logrado demostrar la ausencia de una política comercial realista lo que en términos económicos nos ha llevado a que luego de 20 años prevalescan las condiciones de pobreza y no crecimiento.
- Los recursos comprometidos en la producción nacional (mano de obra, capital, tierra, etc.) solamente han posibilitado un crecimiento (PBI) entre 1969-1986 de 0.4%. Esta evolución económica deficiente esta determinada por el mal uso de los recursos escasos o sea la administración de estos recursos escasos ha sido insuficiente tanto en el plano interno como en el plano internacional.

- Tales políticas implementadas equivale a poner en práctica la inversión del lema "consume lo que el Perú produce" por el de "produzca lo que el Perú consume" y no se preocupe por el costo o la eficiencia. Las estimaciones del CDD obtenidas, ilustran sobre los resultados de tal política.

RECOMENDACIONES

- Se deberá partir de una redefinición de la estrategia de desarrollo. Existe un consenso generalizado de que una estrategia de desarrollo con viabilidad política para nuestro país deberá contemplar el logro de objetivos igualitarios: una expansión autosostenida y creciente del producto; a la vez de buscar reducir la dependencia externa en sus diversas facetas.
- Esta estrategia exige una reestructuración de la política de comercio exterior que busque una apertura de nuestra economía frente al exterior, tendiente a lograr una mayor interdependencia con el resto del mundo.
- A su vez esta apertura frente al exterior implicaría el lograr un incremento y diversificación de nuestras exportaciones (tanto en productos como en mercados) así como un proceso de racionalización de nuestras importaciones.
- Este proceso de reestructuración exigirá de una coherencia entre la política arancelaria y para-arancelaria; de subsidios; y la cambiaria; así como políticas adecuadas con respecto a la transformación del aparato productivo congruente con el logro de una más eficiente asignación de recursos.
- El proceso de liberalización de comercio implicaría una reducción del nivel de Protección Efectiva a los sectores productivos inter.

nos, en busca de una mayor eficiencia productiva en las industrias y de un crecimiento de un sector exportador no tradicional robusto.

- Sin embargo, la nueva estrategia no deberá descuidar el desarrollo de las exportaciones tradicionales. Es claro, que una significativa parte del aumento en las importaciones, implícito en el proceso de liberalización, será satisfecha por la expansión del sector exportador tradicional. Ello hace necesario adoptar una estrategia de desarrollo para dicho sector que sea coherente con el proceso de liberalización comercial.
- Una política comercial proteccionista impone una serie de restricciones al desarrollo normal de las exportaciones no tradicionales, principalmente a través de un menor tipo de cambio y de los mayores precios relativos de insumos que tiene que afrontar dicho sector. Si bien el logro de un menor nivel de Protección Efectiva a las industrias, implícito en el proceso de liberalización comercial, hará disminuir el alcance y magnitud de los efectos negativos de la protección sobre el desarrollo de las exportaciones no tradicionales estos no serán eliminados en su totalidad pues es probable que el nuevo nivel de Protección Efectiva sea aún significativa.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Abusada-Salah, R "Costo de Recursos Domésticos de la Divisa Ahorrada o Generada: Un estudio sobre Protección Industrial en el Perú", Lima CISEPA.
- 2.- Bailey J. Martín, "National Income And The Price Level : A Study In Macroeconomic Theory", USA. Mc Graw-Hill Book Company, 1971.
- 3.- Balassa Bela, "Estructura de la Protección en Países en Desarrollo", México, CEMLA, 1972.
- 4.- Bruno, Michael, "The Optimal Selection Of Export-Promoting And Import Substituting Projects", en Planning The External Sector: Techniques, Problems And Policies, New York U.N. (1965).
- 5.- Busto, Quiñones Jorge del, "El Costo Doméstico de la Divisa y su Aplicación al caso por Empresas", Lima, PUCP, 1979.
- 6.- Chacholiades, Miltiades "Economía Internacional, Editorial Mc Graw Hill Latinoamericana S.A., Colombia, 1982
- 7.- De La Piedra, Enrique "El Proteccionismo y el Costo de la Divisa en Recursos Domésticos", Universidad Católica Ciencias Sociales, Memoria de Bachiller, Lima, 1977.
- 8.- Espinoza Reyes, Roger "protección Efectiva Arancelaria en el Perú" Lima, Universidad del Pacífico, 1983.
- 9.- Krueger, Anne O, "Some Economic Cost Of Exchange Control: The Turkish Case" en J.P.E. (1966).
- 10.-Ministerio de Comercio "Estructura de Protección Arancelaria en el Perú", Lima, CODEPA, 1977
- 11.-MITI, Secretaría de Comercio, "Efectos de una Nueva Política de Protección en el Comercio Exterior del Perú".
- 12.-Instituto Nacional de Estadística "Cuentas Nacionales 1950- 1986,

Lima, INE, 1987.

- 13.-Scitovsky, Tibor, Scott, Maurice y Little Ian, "Industrias y Comercio en algunos países en Desarrollo" Fondo de Cultura Económica, México, 1975.
- 14.-Scitovsky, Tibor "Bienestar y Crecimiento", España, Ed Tecnos, 1970.
- 15.-Schneider, Erich "Balanza de Pagos y Tipos de Cambio" México, Ed Aguilar, 1972.
- 16.-Solís, Marco V. "Estimación de la Tasa Social del Descuento para la Economía Peruana" Universidad Católica, Memoria de Bachiller en Economía, 1976.
- 17.-Torres Jorge Z. "Protección Efectiva y Sustitución de Importaciones en el Perú", Lima, CISEPA, 1976 N° 35.
- 18.-Vaneh, Jaroslav "Aranceles, Bienestar Económico y Potencial de Desarrollo" en Intercambio y Desarrollo, México, 1981.
- 19.-Vega Castro J. "Una Exposición de la Teoría de la Protección Efectiva, CISEPA, Serie de Ensayos Teóricos N° 9 PUCP 1978

A N E X O S

GLOSARIO ECONOMICO

ARANCEL: Es un impuesto (o gravamen) que se impone a un bien cuando cruza una frontera nacional.

ARANCEL AD VALOREM: Porcentaje fijo del valor del bien importado o exportado, inclusive o exclusive del costo de transporte.

ARANCEL ESPECIFICO: Suma constante de dinero por unidad física importada o exportada.

BALANZA DE PAGOS: Estado de cuenta utilizado para medir el valor de bienes, servicios, oro monetario y capital, intercambiados entre un país y el resto del mundo. Su saldo es equivalente a la variación de las Reservas Internacionales Netas del Sistema Bancario del país.

COSTO DE OPORTUNIDAD: Refleja la producción que ha dejado de hacerse de otros bienes.

CUOTAS DE IMPORTACION: Restricción en los bienes y servicios que se les permite importar de los países extranjeros, a los individuos y las firmas. Las cuotas de importación determinan el máximo valor en dinero de los diferentes tipos de importaciones extranjeras, a fin de economizar en moneda extranjera y mantener moneda dura adecuada o reservas de dólar, esenciales para el crecimiento económico.

DIVISAS: Son los documentos que se expresan en moneda extranjera y son pagaderos en el extranjero. Por extensión también se le denomina así a la moneda extranjera misma.

EXPORTACIONES: Representa el valor F.O.B. de las ventas al exterior de los productos nacionales.

EX-ANTE, EX-POST : Términos latinos utilizados en la Macroeconomía para referirse, en la teoría del ingreso a la Renta y Ahorro esperados según planeado (ex-ante) o realizado (ex-post).

IMPORTACIONES: Representa el valor F.O.B. de las compras de mercancías.

as de los residentes del país.

INDICE DE NIVEL ARANCELARIO: Mide el desarrollo del Arancel nominal promedio aritmético.

INDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL: Permite determinar en que medida la devaluación de la moneda nacional ha sido superior al diferencial de la inflación interna y externa.

INDICE DE PROTECCION ARANCELARIA Y CAMBIARIA: Incorpora la incidencia conjunta de las medidas arancelarias y del Tipo de Cambio Real en el costo de Importar.

MINI-DEVALUACION: Sistema cambiario de tipo flexible que tiene por finalidad mantener el tipo de cambio en constante equilibrio mediante reajustes programados y sucesivos en función a la relación de precios internos y externos. Este sistema permite que la paridad del poder adquisitivo de una moneda respecto a las del resto del mundo no se vea alterada y provoque así desequilibrios en el sector externo de la economía.

PRECIOS DE MERCADO: Es el punto de equilibrio en el cual el volumen de la demanda es igual al de la oferta.

PRECIOS DE REFUGIO: Precio mínimo de compra para un producto determinado, que el gobierno garantiza a los productores.

PRECIO SOMBRA: Aquel que refleja al beneficio social para un país, por la producción de un bien determinado.

PRODUCTO BRUTO INTERNO: Expresa el valor de la producción final de bienes y servicios a precios de mercado atribuible a los factores de producción físicamente ubicados en el país.

RESERVAS INTERNACIONALES NETAS: Balance que muestra los saldos de ingresos y egresos de divisas y oro monetario de un Banco o del sistema bancario con el resto del mundo. Diferencia entre los activos y pasivos internacionales.

RESTRICCIONES PARA-ARANCELARIAS: Se refiere a aquellos instrumentos distintos al Arancel - tales como prohibiciones y licencias previas - que son utilizados como mecanismos para restringir las importaciones. Su efecto sobre el costo de las importaciones podría ser expresado en términos arancelarios.

SUBSIDIO: Transferencias del Gobierno a empresas e instituciones que incrementan sus ingresos corrientes y que compensan el mantenimiento de un menor precio de venta de los bienes y/o servicios.

VALOR AGREGADO: Valor que se añade a un insumo en el proceso de producción o de transformación en otro bien final o intermedio.

VALOR C.I.F.: Precio de las mercaderías en el puerto de destino incluyendo el costo, seguro y flete.

VALOR F.O.B.: Precio de las mercancías puestas a bordo en el puerto de embarque.

VALOR DE MERCADO: Costo de reposición, bien sea por compra directa o producción según sea el caso. Este puede obtenerse ya sea de las cotizaciones que aparecen en publicaciones especializadas, si se trata de artículos o mercancías cotizadas en el mercado.

VALOR NOMINAL: Es la cantidad que figura en los documentos de crédito o en títulos de venta.

VALOR REAL: Valor a la fecha de un documento que vence posteriormente, es decir, el valor que figura en el documento menos el descuento realizado.

VENTAJA COMPARATIVA: Un País podría producir (y exportar) aquellos bienes en los cuales su costo de oportunidad es el más bajo e importar aquellos bienes en los cuales su costo de oportunidad sea mayor.

DATOS PARA EL CALCULO DE LA PROTECCION EFECTIVA

<u>PRODUCTOS</u>	<u>T</u>	<u>Tm</u>
CARNE	0.39	0.4025
LECHE	0.61586	0.365
ACEITE	0.8656	0.5921
PAN	0.84	0.7504
AZUCAR	0.84	0.48
CHOCOLATES	1.1624	0.827
CERVEZA	3.7106	0.6909
GASEOSA	2.24	1.655
ALCOHOL	1.655	1.3981
TABACO	6.049 ^b	0.475
VESTIDO	1.1624	0.7229
MUEBLES (MADERA)	1.1412	0.447
PAPEL	0.6854	0.431
JABONES	0.802	0.757
VELAS	1.02	0.537
LLANTAS	0.8656	0.6013
CALZADO (CUERO)	1.04	0.436
CERAMICA	0.6854	0.3742
VIDRIOS	0.6112	0.6078
CEMENTO	1.1412	0.4728
TELEVISION	0.7384	0.3674
AUTOMOVILES	0.7741	0.6365
RELOJES	0.7278	0.6642

FUENTE: *Elaboración inédita*

t : Arancel nominal sobre el producto final

tm : Arancel nominal sobre los productos importados

DATOS PARA EL CALCULO DEL COSTO DOMESTICO DE LA DIVISA

(INTIS CORRIENTES)

<u>PRODUCTOS</u>	<u>V B P_j</u>	<u>I N_j</u>	<u>I M_j</u>	<u>V A^m_j</u>
Carne	296'778,638	172'985,609	17'702,554	106'090,475
Leche	1,393'088,982	880'584,989	118'741,604	398'762,389
Aceite	2,379'334,883	1,660'233,884	263'845,964	455'255,040
Pan	2,391'183,523	1,756'622,603	88'672,952	595'887,968
Azúcar	2.634'742,056	1,833'546,588	49'847,735	751'347,733
Chocolate	927'530,849	585'956,474	73'590,935	267'983,440
Cerveza	3,569'335,602	1,198'614,733	203'012,400	2,167'708,469
Gaseosa	1,504'456,727	844'664,771	34'652,290	625'139,666
Alcohol	217'160,854	94'574,543	3'231,212	119'355,099
Tabaco	872'973,881	149'642,281	52'476,455	670,855,145
Vestido	1,915'909,101	1,330'688,272	18'900,171	566'320,658
Mueble madera	526'290,841	308'443,849	9'278,973	208'568,019
Papel	525'203,868	328'022,188	26'291,693	170'889,987
Jabón	1,983'649,279	904'853,550	319'053,319	759'742,410
Velas	54'728,049	12'095,283	32'606,839	10'025,927
Llantas	964'595,757	213'655,194	320'671,193	430'269,370
Calzado cuero	722'963,462	492'879,801	7'201,180	222'882,481
Cerámica	197'900,973	99'009,998	6'786,392	92'104,583
Vidrio	642'386,064	308'496,487	168'658,625	165,700,238
Cemento	490'373,276	840'330,644	7'999,357	642'043,275
Televisión y Radio	822'627,404	175'299,386	303'132,391	344'195,627
Automóviles	2,303'109,720	876'547,257	606'610,357	819'952,106
Relojes	2'696,389	1'200,887	1'350,178	145,324

Fuente: M I T I - OFICINA ESTADÍSTICA 1985

V B P_j = Valor Bruto de la Producción del Producto jI N_j = Insumos Nacionales Directos del Producto jI M_j = Insumos Importados Directos del Producto jV A^m_j = Valor Agregado Directo en Producto j a precios de Mercado