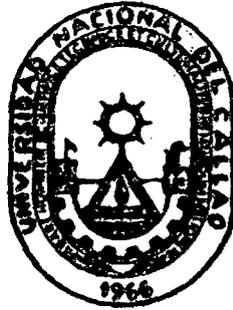


T/330/571

**UNIVERSIDAD NACIONAL
DEL CALLAO**
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS.



**“LA POLITICA DE IMPORTACIONES Y
LA ADMINISTRACION DE LOS
MECANISMOS DE PROTECCION EN
EL PERU 1980 - 1988”**

939080

JOSE MANUEL GONZALES GARCIA

**TESIS PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL
DE: ECONOMISTA**

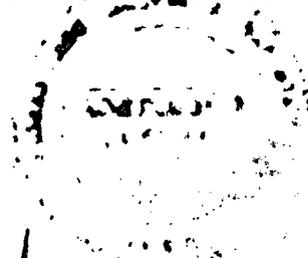
LIMA - PERU

1989

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

JURADO CALIFICADOR DE LA TESIS

"LA POLITICA DE IMPORTACIONES Y LA ADMINISTRACION DE LOS
MECANISMOS DE PROTECCION EN EL PERU 1980-1988"



[Handwritten signature]

Eco. Heraclio Mescua Bonifacio
PRESIDENTE

[Handwritten signature]

Eco. Jose Valdivia Aquije
SECRETARIO

[Handwritten signature]

Eco. Alejandro Rabanal Nuñez

[Handwritten signature]

Eco. Enrique Moncada

LIMA-PERU
1989

INDICE

INTRODUCCION

I.	FUNDAMENTOS DE LA POLITICA DE PROTECCION COMERCIAL	1
1.1	MARCO TEORICO DE LAS POLITICAS DE PROTECCION COMERCIAL.....	1
1.1.1	Enfoque Clásico.....	1
1.1.2	Enfoque Desarrolista.....	6
1.1.3	Otros Argumentos.....	9
1.2	MECANISMOS DE LA POLITICA DE PROTECCION.....	12
1.2.1	Mecanismos Arancelarios.....	13
1.2.2	Mecanismos Para-arancelarios.....	18
1.2.3	Política Cambiaria y Protección Comercial.....	22
1.3	MEDICION DE LA PROTECCION.....	27
II.	LAS POLITICAS DE PROTECCION COMERCIAL EN EL PERU 1980-1988	
2.1	ANTECEDENTES	37
2.2	PERIODO 1980-1983: LIBERALIZACION Y APERTURA EXTERNA.....	45
2.3	PERIODO 1984-1985: CRISIS DE LA LIBERALIZACION..	53
2.4	PERIODO 1986-1988: EXPANSION ECONOMICA Y EL RESURGIMIENTO DE LA CRISIS.....	59
III.	RESULTADOS DE LAS POLITICAS DE PROTECCION COMERCIAL 1980-1988	70
3.1	EVALUACION DE LOS MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PROTECCION COMERCIAL.....	70
	- Protección Arancelaria y cambiaria.....	70
	- Restricciones Para-arancelarias.....	75
	- Términos de Intercambio.....	78
	- Crecimiento Económico e Importaciones.....	79
	- Sesgo Antiexportador de la Protección.....	88
	- Protección Efectiva.....	98
3.2	EVALUACION DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA EVOLUCION Y ADMINISTRACION DE LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCION.....	108
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	122
	BIBLIOGRAFIA	

RELACION DE DIAGRAMAS, ANEXOS, CUADROS
Y GRAFICOS

DIAGRAMAS

Nº 1	Efectos del arancel en un contexto de equilibrio parcial.....	14
Nº 2	Efectos del arancel en un contexto de equilibrio general.....	24
Nº 3	Derivación de la fórmula de la tarifa óptima de Corden.....	30
Nº 4	Restricciones para-arancelarias 1978.....	42

ANEXOS

Nº 1	Derivación de la fórmula de la tarifa óptima de exportación según Corden.....	30
Nº 2	Modelo de la tarifa de protección efectiva.....	33
Nº 3	Estimación econométrica sobre la relación entre importaciones y el PBI.....	113
Nº 4	Fórmulas de protección efectiva expresadas a precios domésticos y estimación para 1985 (A. Cardo).....	117
Nº 5	Estimación de protección efectiva para 1979, 1985 y 1986 - (P. Hanel).....	120

CUADROS

Nº 1	Nivel Arancelario Peruano 1940-1982.....	39
Nº 2	Restricciones para-arancelarias a las importaciones 1978-1983	47
Nº 3	Nivel y estructura arancelaria 1975-1983.....	49
Nº 4	Estructura arancelaria de las importaciones 1967-1986.....	51
Nº 5	Nivel arancelario en el Grupo Andino 1981.....	52
Nº 6	Restricciones para-arancelarias a las importaciones 1984-1986.....	54
Nº 7	Nivel y estructura arancelaria 1983-1988.....	56
Nº 8	Recaudación aduanera y aranceles 1980-1988.....	58
Nº 9	Restricciones para-arancelarias a las importaciones 1986-1988.....	65
Nº 10	Esquema del sistema de protección comercial peruano 1987-1988.....	67
Nº 11	Índice de protección arancelaria y cambiaria 1975-1988.....	72
Nº 12	Restricciones para-arancelarias 1978- 1988.....	76
Nº 13	Índice de los términos de intercambio 1975-1987.....	80
Nº 14	Evolución del PBI real e importaciones 1971-1988.....	83

Nº 15	Resumen de las estimaciones econométricas sobre la relación entre importaciones y el PBI	85
Nº 16	Tasa efectiva de cértex e impuesto a la exportación 1980-1988	91
Nº 17	Tasa tributaria de incentivo a la exportación 1980-1988	94
Nº 18	Estructura de la protección efectiva a nivel de división CIU para 1973 y 1982	100
Nº 19	Tasas de protección efectiva 1979, 1985 y 1986	104
Nº 20	Protección efectiva a Diciembre 1987	106

GRAFICOS

Nº 1	Indice de protección arancelaria y cambiaria.....	73
Nº 2	Proporción de partidas de importación sin restricciones y prohibidas	77
Nº 3	Indice de los términos de intercambio	81
Nº 4	Evolución del PBI real e importaciones	84
Nº 5	Evolución de las importaciones CIF por CUODE	87
Nº 6	Exportaciones, Valores FOB	89
Nº 7	Tasa efectiva de cértex e impuestos a la exportación	92
Nº 8	Tasa efectiva de incentivo tributario a la exportación	95
Nº 9	Evolución de las tarifas arancelarias	96

INTRODUCCION

7 El desencadenamiento de la crisis en 1988 (el PBI decreció en 8.8% y la inflación acumulada anual fue de 1,722%), luego de experimentar una intensa pero breve etapa de crecimiento entre 1986 y 1987, ha puesto en evidencia la incoherencia de las políticas económicas del actual gobierno para afrontar las distorsiones y desequilibrios básicos de nuestra economía.

El actual entrampamiento en las posibilidades de crecimiento y expansión económica no es un fenómeno nuevo ni coyuntural, por el contrario, es el reflejo de las contradicciones intrínsecas del patrón de desarrollo adoptado hace poco más de tres décadas, basado en la priorización de la industrialización vía sustitución de importaciones. La industria, no obstante el rápido avance logrado en sus primeros años, no logró convertirse en el "motor del crecimiento" ni contribuyó a lograr la independencia económica; muy por el contrario ha introducido nuevos elementos de vulnerabilidad y dependencia que refuerza aún más el desequilibrio crónico que se da entre la demanda y oferta de divisas.

El cuadro de ineficiencia del aparato productivo y las distorsiones en la estructura de consumo, ha sido originado, en una medida considerable, por la incoherencia de las políticas de importación y mal uso de los instrumentos de protección adoptado por los diversos gobiernos. La naturaleza absoluta e indiscriminada de la protección en nuestro país, se ha llevado a tal límite que ha entorpecido la productividad, equidad y eficiencia industrial.

A la estructura arancelaria se han yuxtapuesto mecanismos

para-arancelarios como prohibiciones, cuotas, licencias previas de importación, tipos de cambios diferenciados, regímenes especiales de liberación y exoneraciones, presupuesto de divisas, etc.; los cuales han introducido un grado tal de anarquía en la protección que prácticamente se hace difícil en algunos casos cuantificar los efectos distorsionadores en el aparato productivo.

En la primera parte del estudio se expone una síntesis analítica de la teoría de la protección. Se presentan los argumentos en favor de la protección y los efectos económicos de los diversos mecanismos alternativos, a fin de contar con un esquema de referencia que nos permita evaluar las políticas de protección comercial de nuestro país. Finalmente, se discuten los principales modelos que permiten cuantificar los efectos de los instrumentos protectivos.

En la segunda parte se analiza el rol desempeñado por las políticas arancelarias y para-arancelarias durante el período de estudio. Con el objeto de contar con un marco histórico de referencia se inicia el análisis presentando los antecedentes que dieron lugar al proceso de liberalización comercial a fines de la década pasada, luego se explica el manejo concreto de los principales instrumentos protectivos en cada una de las coyunturas económicas relevantes.

En la tercera y última parte, haciendo uso de los indicadores relevantes que cuantifican los efectos de la protección, se presenta la evaluación de los resultados de la política protectora para el período de análisis. Asimismo, se enjuicia la racionalidad del Estado en la ejecución y administración de los mecanismos proteccionistas a la luz de los postulados que definen la política "óptima" en la Teoría del Comercio Internacional.

Finalmente en la última parte del trabajo se exponen las conclusiones y recomendaciones resultantes del estudio realizado así como la bibliografía básica utilizada.

I. FUNDAMENTOS DE LA POLITICA DE PROTECCION COMERCIAL

El objetivo de esta primera parte del estudio es, en primer lugar, elaborar una síntesis analítica de la teoría de la protección. Dicha síntesis consistirá en un análisis positivo desde la perspectiva de la teoría ortodoxa del comercio internacional y de los enfoques desarrollistas, considerando los argumentos más comúnmente esbozados en favor de la protección y de los efectos económicos diferenciales de mecanismos alternativos de protección. En segundo lugar, se buscará desarrollar un esquema de referencia esencial, para la evaluación de las políticas de protección comercial aplicadas en nuestro país y en tercer lugar, se presentarán los modelos más relevantes que permiten medir los efectos económicos de los instrumentos que se utilizan en la política de protección comercial.

1.1 MARCO TEORICO DE LAS POLITICAS DE PROTECCION COMERCIAL

1.1.1 Enfoque Clásico

De acuerdo con los postulados de la teoría ortodoxa del comercio internacional, el libre comercio mundial bajo condiciones de estricta competencia perfecta, permite maximizar la producción mundial y la frontera de utilidad de todos los individuos. En otras palabras, en un sistema de competencia perfecta, el libre comercio conduce a la economía mundial a una posición Pareto-óptima; ésto es, con los factores productivos disponibles en un momento dado, no es posible aumentar la producción de un bien sin sacrificar en algo la producción de algún otro bien. De esta forma, según la óptica ortodoxa, la política "óptima" consiste en la liberación total del comercio mundial a fin de propender por una división internacional del trabajo basada en la especialización de cada país en aquellos productos en los que se posea la mayor ventaja comparativa en su producción.

Desde este punto de vista, los países pequeños como el nuestro, deberán aplicar sus recursos productivos a las actividades donde el costo de producción sea más bajo, exportar los productos emergentes de esta política e importar el resto de los productos para el consumo, con la certeza de que estas importaciones serán más baratas que la producción local de los mismos artículos y, de esta manera, mejorará el bienestar del país.

Sin embargo, en el marco de este enfoque, no se descarta que bajo ciertas condiciones, algunos países pueden maximizar su bienestar adoptando tarifas y restricciones en su comercio, aunque evidentemente se afectará el bienestar mundial. Dos son los argumentos que justifican de alguna forma la intervención del gobierno en el comercio en el contexto del libre comercio. La teoría de la "Tarifa óptima" y el argumento de la "industria incipiente".

La Tarifa Optima

Se sostiene que si un país posee capacidad y poder monopólico o monopsónico en su comercio externo, entonces, tiene la opción de aplicar aranceles "óptimos", lo cual permitirá aumentar sus beneficios comerciales y su bienestar respecto a una situación de libre comercio. Suponiendo que no hay retaliación de sus socios comerciales, el país que impone el arancel mejorará sus términos de intercambio y alcanzará una mayor participación del producto total comercializado, aunque este producto puede haberse reducido a causa de la imposición de obstáculos al comercio internacional.

Este argumento parte en realidad de la afinidad existente entre la teoría del arancel y la teoría del monopolio, en el sentido de que un país que impone una tarifa puede "explotar" a sus socios comerciales de manera análoga a como un

monopolista "explota" a los consumidores. Es decir, así como en condiciones de competencia monopolista un productor puede aumentar sus ganancias mediante el usufructo de su poder en la fijación de precios, un país puede ganar, en ciertas condiciones aumentando sus precios de exportación.

Lo anterior nos lleva a plantear el problema de determinar cuantitativamente el nivel arancelario que permitiría explotar el poder monopólico de un país en un mercado determinado, de tal forma que su bienestar doméstico se maximice. En el Anexo N^o 1 se demuestra, utilizando la metodología de Corden (1), que el arancel óptimo, suponiendo que los socios comerciales mantienen pasivamente una política de libre comercio, es el inverso de la diferencia entre la elasticidad de la curva de oferta externa y la unidad. La magnitud de la mejora de los términos de intercambio como resultado de la imposición de un arancel depende de las elasticidades de oferta y demanda, tanto domésticas como externas.

Si se asume que hay retaliación entonces no sólo el bienestar mundial se reduce, sino que el país que haya impuesto el arancel puede ver reducido su bienestar y su socio comercial puede llegar a estar "peor" que en la situación de libre comercio. Sin embargo, aún en presencia de retaliación, algunos países, pueden alcanzar mayor bienestar que el que obtendrían con el libre comercio.

Industria Incipiente

El segundo argumento que se esgrime para justificar la protección en el marco de la teoría ortodoxa, es el de la industria incipiente o naciente o lo que se conoce actualmente como el argumento de las "ventajas comparativas dinámicas".

Se argumenta que un país puede poseer una ventaja comparativa potencial si es que desarrolla una industria determinada, pero para poder establecerla se requiere de una protección arancelaria de naturaleza temporal y selectiva ya que de lo contrario esta industria no podría competir inicialmente con los productores extranjeros, debido a los costos excesivos en que se incurre en las etapas primarias.

En realidad el argumento de la industria incipiente data de las posiciones liberales del siglo pasado, fue precisamente J.S. Mill (2) quien desarrolló este criterio con mayor vigor. Sin embargo, las versiones modernas (3), a fin de dar mayor racionalidad al argumento y proveerlo de concreción práctica proponen que la intervención del gobierno con fines de protección exige que se verifique el cumplimiento de las siguientes condiciones: 1) La tasa social de retorno de la inversión en una industria incipiente debe exceder a la tasa de retorno privada. Por ejemplo, una vez adquirida la técnica de producción en dicha industria, esa técnica puede ser aplicada por otros productores diferentes a los que asumieron el costo de adquirirla, o que la técnica de producción capacita la fuerza de trabajo sin que el empleador reciba derechos por tal capacitación. 2) Las características competitivas de la industria incipiente debe ser esencialmente de carácter dinámico, esto es, la posición competitiva de tal industria debe cambiar con el tiempo, una vez que ha sido temporalmente protegida. 3) El costo social presente de la inversión no debe exceder el valor presente de las ganancias sociales futuras.

El argumento de la industria incipiente supone implícitamente que la libre competencia puede producir una localización socialmente ineficiente, lo cual justifica la intervención del gobierno; sin embargo, a pesar de ésto, la intervención es válida sólo cuando el proceso de aprendizaje de la industria

incipiente sea socialmente beneficiosa.

Es de notar, que en el análisis ortodoxo existen otras políticas alternativas que pueden ser "mejores" que las medidas arancelarias para proteger o incentivar una industria como por ejemplo los subsidios directos al proceso de aprendizaje. De esto se desprende que para el enfoque ortodoxo, el argumento de la industria incipiente no necesariamente justifica, en un sentido estricto, la protección arancelaria.

Concluyendo, según la teoría ortodoxa, todo arancel por óptimo que sea para un país reduce necesariamente el bienestar mundial. A pesar de esto, el argumento en favor de la adopción de un arancel óptimo, cual es el de aprovechar el poder monopólico de un país, es el único aceptado en un sentido estricto como argumento "económico-racional" ya que el criterio de industria incipiente puede ser resuelto con políticas alternativas mucho más eficientes. En estas condiciones, el arancel óptimo es considerado por el enfoque ortodoxo como una "política óptima" alternativa al libre comercio.

Por otro lado, la principal observación crítica que se le hace al enfoque clásico, es que si las leyes de retorno no son las propias de la estricta competencia perfecta (esto es, en presencia de externalidades, y/o indivisibilidades, y/o incertidumbre, y/o condiciones monopólicas, y/o diferentes grados de desarrollo entre países, y/o relaciones de poder entre países, etc.), entonces el libre comercio no satisface necesariamente sus postulados, por lo tanto el libre comercio no es la política óptima. En este mismo sentido, Samuelson demuestra (4) en el marco de un modelo neoclásico del comercio internacional, que el libre comercio mundial, asumiendo plena competitividad, sin la aplicación de un sistema de transferencias "ideales" entre países no necesariamente

maximiza el ingreso o consumo real ni las posibilidades de utilidad de cada uno de los países.

En consecuencia, aún asumiendo los postulados de la teoría ortodoxa, uno o algunos países, pero no todos, pueden bajo ciertas condiciones estar mejor, en términos de bienestar, cuando imponen restricciones a su comercio en comparación a una situación de libre comercio. Para estos países surge entonces el problema de determinar qué política de protección es la más adecuada y bajo qué circunstancias debe aplicarse. Algunas respuestas se presentan en el siguiente punto.

1.1.2 Enfoque Desarrollista

Autores de diferentes corrientes de pensamiento económico han defendido, aunque no necesariamente por las mismas razones, el argumento de la industrialización como fundamento justificativo de la protección.

La industrialización al amparo de medidas proteccionistas no es un planteamiento reciente. Economistas de principios del siglo XIX, a pesar de sus concepciones liberales, dentro de los que destaca Friedrich List (1841), sostenían que las ventajas comparativas, no son un regalo del cielo sino que se construyen lentamente requiriendo de profundos cambios sociales y culturales y de la formación de un clima industrial que sólo es posible conseguir mediante barreras arancelarias. En este sentido, aceptaban que la aplicación de las reglas del libre comercio en aras de una mayor eficiencia y una mejor asignación de recursos en economías que no tienen experiencia industrial era contraria a la conformación de la misma. En consecuencia proponían una protección mediante tarifas, una protección educacional con carácter temporal, a fin de permitir el desarrollo industrial.

En Latinoamérica, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), introdujo la necesidad de la industrialización como una exigencia inevitable del desarrollo económico (4). CEPAL trató de demostrar, que existe una baja elasticidad-ingreso y elasticidad-precio, de los productos agropecuarios que exportaban los países de la región y que paralelamente ocurría una tendencia alcista en los precios de los productos manufacturados que se importaban de los centros industriales, situación que daba lugar a un deterioro en los términos de intercambio.

Desde sus inicios propusieron que era indispensable introducir mayor progreso técnico en la agricultura a fin de mejorar su productividad, pero el progreso y la expansión agrícola ocasionaría la generación de excedentes de mano de obra, por lo que la única forma de evitar que la fuerza de trabajo agrícola redundante reduzca la productividad en razón a los rendimientos decrecientes y por tanto la única forma de evitar que haya un descenso en los precios agrícolas era impulsando la industrialización. Es decir la industria absorbería la fuerza de trabajo excedente contribuyendo así a contrariar la tendencia al deterioro de los precios, de esta forma vinculaban en deterioro de los términos de intercambio a la industrialización.

CEPAL sostenía que la industrialización no era posible en el libre juego de las leyes del mercado competitivo debido a la existencia de una superioridad técnica y económica de los centros industriales por ello había que recurrir a la protección a fin de llevar a la práctica este proceso.

En este contexto, muchos países latinoamericanos que hasta ese entonces desarrollaron sus economías explotando sus

ventajas comparativas naturales, asumieron la tarea de diversificar sus economías implementando, unos más tempranos que otros, un proceso de sustitución de importaciones basado en diversos mecanismos de protección comercial.

Además de la influencia de CEPAL, el proceso industrial y los mecanismos de protección requeridos se justificaron de muchas maneras, utilizando para ello algunas de las teorías en boga. Por ejemplo, se difundió ampliamente el modelo de Arthur Lewis, el cual indicaba que el motor de desarrollo consistía en la industrialización utilizando los excedentes de mano de obra de la agricultura ésto mantendría los salarios bajos y una relativa elevación de los beneficios a partir del cual era posible no sólo atraer capital sino aumentar la reinversión. Vinculado a este modelo está el de Harrod-Domar, según el cual la tasa de crecimiento de un país dependía de su tasa de inversión, dada una relación constante entre el capital y el producto. Dos doctrinas más completaban el cuadro que parecía dar considerable validez a una política de sustitución de importaciones basada en los mecanismos de protección. Una de ellas fue la "Teoría del desarrollo balanceado" de Paul Rosentein Rodan (1943) y Ragnar Nurkse (1952), quienes sostenían que las industrias debían crearse de acuerdo al ritmo de expansión de la demanda, es decir la variable clave en la planificación del proceso era la elasticidad-ingreso de la demanda del producto en el mercado doméstico. Esta teoría al combinarse con el argumento ortodoxo de la "industria incipiente", se utilizó para justificar en la práctica la promoción de cualquier industria siempre que haya demanda, en la seguridad de que, con el tiempo, la experiencia adquirida por los empresarios y trabajadores de estas industrias llevarían a una reducción de costos y a una competitividad de nivel internacional.

Resumiendo, los argumentos a favor de la protección con miras a impulsar la industrialización y el desarrollo económico ha jugado un papel preponderante en la estrategia industrial vía sustitución de importaciones aplicada en América Latina. La protección al permitir diversificar la estructura productiva, posibilitaría la transferencia de la mano de obra agrícola hacia otras actividades aumentando la productividad media de la economía, además reduciría la vulnerabilidad y dependencia externa y contribuye a amortiguar la pérdida de valor resultantes del intercambio desigual entre países capitalistas desarrollados y atrasados.

1.1.3 Otros Argumentos

Las políticas de protección, se han justificado en muchos casos, utilizando una diversidad de argumentos los cuales no necesariamente han respondido a concepciones teóricas pre-establecidas. La protección se aplica en algunas situaciones para corregir los desequilibrios coyunturales en la balanza comercial y balanza de pagos o para incrementar el ingreso gubernamental a fin de cubrir el déficit fiscal. En otros casos, se le utiliza como un medio para aumentar el empleo, redistribuir el ingreso o modificar la estructura de consumo doméstico. En algunas ocasiones se emplea mecanismos de protección para inducir la inversión extranjera o para aumentar el poder de negociación comercial de un país. Finalmente, se han planteado incluso argumentos no económicos para fundamentar la protección como es el caso de la defensa nacional.

A pesar de que la protección puede corregir eventualmente desequilibrios en la balanza de pagos, ésta no es la política óptima desde el punto de vista de la teoría ortodoxa, debido a las distorsiones que se introducen en los precios domésticos

y a los efectos negativos en el nivel de exportaciones del país que la impone como producto de la retaliación. La política óptima es la devaluación de la tasa de cambio, por lo tanto, la protección lo que hace es postergar el momento y el grado de la devaluación.

El argumento en favor de la imposición de impuestos al comercio exterior con el fin de aumentar el ingreso gubernamental, ha sido defendido por la "aparente" facilidad y los supuestos "costos reducidos" inherentes a su recolección. Esta creencia se basa en el hecho de que en el pasado la fuente más importante de los ingresos gubernamentales era la de recaudos arancelarios a la importación. Sin embargo, este razonamiento no toma en cuenta los diversos costos involucrados en el pago del arancel como son: 1) Los costos incurridos por la autoridad en el proceso de recolección del impuesto; 2) Los costos incurridos por el contribuyente para cumplir con la obligación; y 3) Los costos que hace el contribuyente para asegurar una evasión exitosa o al menos para minimizar el pago de derechos (subfacturación y/o contrabando). Los costos de recolección de un impuesto, en particular el de Aduanas, depende de la complejidad de su estructura, la cual puede originar en la práctica una reducción efectiva del ingreso público, por lo tanto no es necesariamente válida la argumentación propuesta.

Por otro lado, a menudo se defiende la protección como un instrumento de política "apropiado" para atacar el desempleo. Se sostiene que la protección, al producir un cambio de la demanda doméstica de bienes importables a bienes producidos internamente, conduce a un mayor nivel de actividad económica y por ende, a un mayor nivel de empleo. Este argumento no toma en cuenta los efectos negativos de la protección sobre la actividad exportadora (sesgo antiexportador y

reducción del comercio por efecto de la reacción de los socios comerciales), y por lo tanto la pérdida de empleo en estas actividades. El efecto neto en el nivel de empleo doméstico depende, por lo tanto, del empleo generado en las actividades sustituidoras de importaciones y del empleo desplazado por la contracción de las actividades exportadoras. Bajo ciertas condiciones, la protección puede llegar a tener aún un efecto neto negativo en el nivel de empleo doméstico, por lo tanto, la protección no es una política óptima para generar empleo.

El argumento de la distribución del ingreso está íntimamente ligado con el argumento del empleo. La mayor actividad doméstica que genera la protección beneficia a ciertos sectores en detrimento de otros (los no protegidos), lo cual modifica la composición del flujo de ingresos. En ocasiones, el gobierno deliberadamente subsidia la importación de ciertos productos de consumo masivo y protege a otros generando así una redistribución de ingresos, sin embargo, la continuidad de esta política depende de las posibilidades presupuestales y de divisas las cuales regularmente son limitadas.

X } La política de protección también ha sido defendida como medio para modificar la estructura de consumo. El argumento se basa en el hecho de que la imposición de un arancel, por ejemplo, a un bien importado, conduce, ceteris paribus, a una reducción en la demanda por dicho bien importado, a no ser que la demanda por ese bien sea perfectamente inelástica respecto al precio. De esta forma, una política de protección, diferencial por tipo de bienes, puede modificar la estructura de la demanda por bienes importados. Sin embargo, a pesar de que una política discriminatoria de restricciones a la importación puede producir una reestructuración del consumo de bienes importados, ello no implica necesariamente que se

modifique la estructura de consumo del país que la adopta. Es así como si tal política de restricción no es acompañada por un impuesto directo al consumo de los bienes en cuestión, la demanda por dichos bienes importados puede ser perfectamente desplazada a bienes competitivos producidos domésticamente al amparo de la protección. En este caso, no se modificaría la estructura de consumo en el país que adopta la política de restricciones a la importación.

Los argumentos a favor de la protección basada en la capacidad negociadora, atracción de la inversión extranjera y la defensa nacional obedecen fundamentalmente a criterios no económicos por lo que no se discutirán.

1.2 MECANISMOS DE LA POLITICA DE PROTECCION

La política de protección es el conjunto de medidas que se aplican al comercio exterior de un país, las cuales afectan el volumen, los precios y la composición de las transacciones con el objeto de proteger de la competencia externa a ciertas actividades económicas. Las actividades amparadas por el sistema proteccionista son básicamente las industriales; sin embargo, esta política constituye sólo un elemento, aunque muy importante, de la política de industrialización.

Existe una diversidad de mecanismos de protección todos en primera instancia alteran los precios domésticos de los bienes importados y los precios internos de los productos protegidos; sin embargo, hay elementos de diferenciación entre ellos, debido fundamentalmente a los efectos indirectos que se generan sobre el consumo, la distribución del ingreso, el ingreso fiscal y en general sobre la asignación de recursos.

Con fines analíticos clasificaremos los mecanismos de protección,

de acuerdo a la naturaleza de sus efectos, en arancelarios y para-arancelarios. Estos últimos, son instrumentos alternativos aunque no excluyentes del arancel que alteran directamente el volumen y la composición de las importaciones mediante cambios en los costos del producto importado o mediante restricciones cuantitativas o restricciones administrativas (5).

1.2.1 Mecanismos Arancelarios

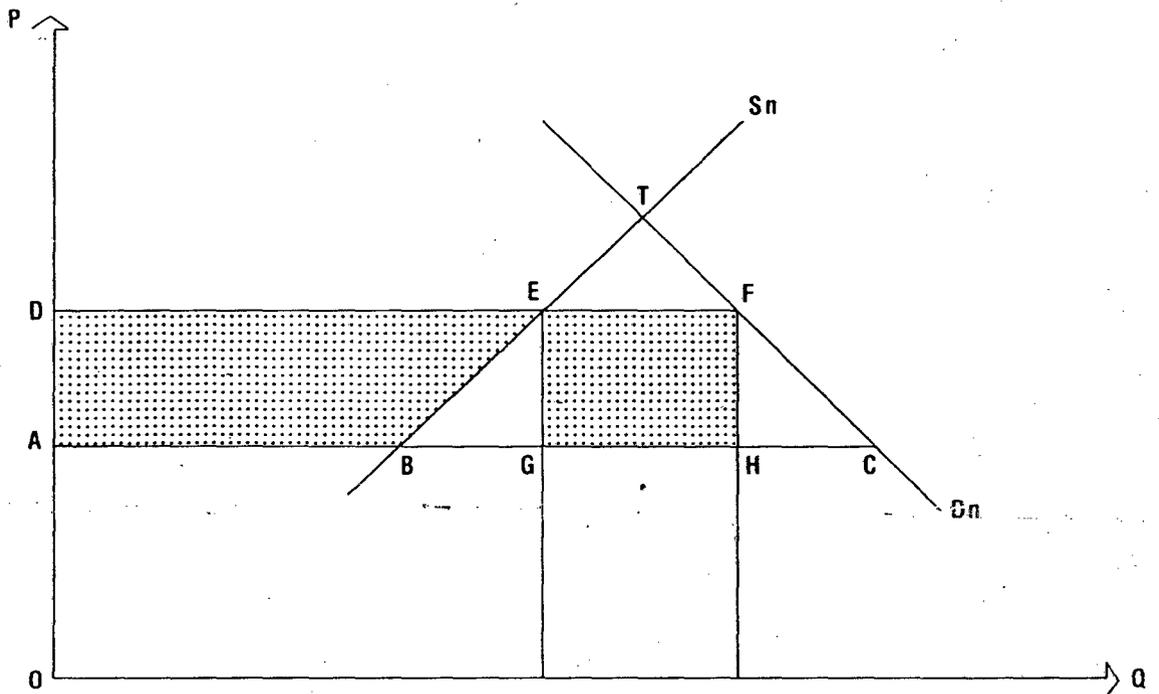
El arancel de aduanas es una especie de valla que se levanta entre los productores extranjeros y los consumidores o usuarios nacionales, valla de cuya altura depende el precio al cual se venderán los productos importados en el país.

Si bien el efecto directo de un arancel es elevar el precio doméstico del producto importado, analizando con más cuidado los efectos derivados, se encontrará que también se alteran los precios relativos de los bienes sustitutos y los precios del conjunto de bienes no transables relacionados con el producto importado, esto a su vez influye sobre los precios domésticos de los bienes exportables. Por lo tanto, detrás de la imposición y/o variación de un arancel ocurre una sucesión de cambios en los precios relativos que afectan la demanda de los productos en los distintos mercados; sin embargo, el efecto final más importante es que al cambiar las rentabilidades relativas se produce una reasignación de recursos productivos desde los sectores "desprotegidos" hacia los sectores "protegidos".

De lo anterior, se puede presumir que regularmente no se tiene una conciencia clara de lo que ocurre en la economía cada vez que se altera un arancel, por lo que a continuación se hará una revisión de las principales consecuencias económicas que ocasionan los cambios arancelarios.

Empezaremos la descripción en un contexto de equilibrio parcial, en el que supondremos que el país es pequeño y abierto al comercio exterior, por lo tanto no tiene capacidad para influir en el precio internacional, además suponemos que se comercian sólo bienes de consumo y que los bienes transables son sustitutos perfectos de sus similares producidos internamente.

DIAGRAMA Nº 1



En el gráfico adjunto, si el precio internacional es OA (precio CIF internacional), inferior al de equilibrio doméstico determinado por el punto T , la producción nacional será igual a la magnitud AB siendo BC las importaciones. Si en estas condiciones se aplica un arancel de magnitud AD ocurrirán los

siguientes efectos: 1) Efecto consumo, hay una restricción del consumo medida por la longitud HC lo cual implica una reducción en el bienestar de los consumidores dada por el área ACFD. 2) Efecto producción, la producción nacional aumenta en una magnitud BG la cual se realiza con costos superiores a los internacionales, además se incrementa el excedente del productor en ABED. 3) Efecto fiscal, el Estado recauda un monto medido por el área GHFE. Conviene tener presente que conforme se aumenta la tasa del arancel, la recaudación primero aumenta y luego poco a poco disminuye. Cuando el precio internacional más el arancel igualan al precio de equilibrio las importaciones y la recaudación se reducen a cero. Tenemos entonces un arancel prohibitivo. 4) Efecto distribución, los productores nacionales y el Estado ven incrementados sus rentas en perjuicio del bienestar de los consumidores nacionales. Finalmente hay una pérdida de eficiencia social neta que resulta de la pérdida de bienestar de los consumidores no transferida ni a los productores ni al Estado representados por las áreas BGE y HCF.

Si variamos algunos supuestos y ampliamos nuestro análisis a un contexto de equilibrio general, observamos que la incidencia de los aranceles en la economía es mucho más amplia y compleja de lo que aparece a primera vista en el análisis de equilibrio parcial.

Supondremos que el universo de bienes se divide en dos grandes grupos: bienes transables, que pueden ser importables y exportables y bienes no transables, la principal diferencia entre estos grupos de bienes es la forma en que se determina el equilibrio de mercado. Seguiremos suponiendo que el país es pequeño y por lo tanto tomador de precios; el precio relevante de los bienes exportables en moneda nacional estará definido por el precio FOB internacional multiplicado

por el tipo de cambio y una estructura tarifaria y de subsidios dada. Finalmente, se asume que existe equilibrio fiscal y monetario con el objeto de aislar los cambios en los precios relativos.

En estas condiciones, la imposición de tarifas a las importaciones aumenta el precio de los bienes importables con respecto a los exportables y, en un primer momento, también con respecto a los no transables. Este hecho induce a que se desplace la demanda de estos bienes hacia los exportables y/o no transables. Los productores internos encontrarán más ventajoso ofrecer bienes sustitutos a los importables, reasignándose recursos de los sectores que producen no transables y exportables hacia las actividades dedicadas a la sustitución de importaciones.

La reducción de la oferta y el incremento de la demanda por los bienes no transables, suponiendo pleno empleo, obliga a que sus precios se eleven para conseguir un nuevo equilibrio. En el caso de los exportables, el precio no se puede modificar debido a que se determinan en el exterior; por lo tanto, el ajuste hacia el equilibrio en este mercado se logra exportando menos y vendiendo más bienes exportables en el mercado interno. En este sentido, las tarifas reducen el ingreso real de los exportadores tal como lo haría un impuesto explícito.

De lo anterior se deduce que los cambios en los precios relativos derivados de los aranceles, al afectar la rentabilidad de los diversos sectores económicos, producen una reasignación de los recursos productivos, siendo los productores de bienes exportables y los consumidores los que resultan más perjudicados; sin embargo, la distribución del costo de la tarifa dependerá del grado de sustitución existente entre los tres tipos.

de bienes.

Los efectos de mayor importancia que se aprecian en el marco de un equilibrio general son: 1) Asignación de recursos, al aumentar la rentabilidad de la producción protegida con el arancel, las inversiones se dirigirán hacia ella haciendo crecer la capacidad instalada a costa de reducir la producción en otros sectores, algunos de los cuales podrían tener una mayor rentabilidad social. 2) Sesgo antiexportador, cuando el efecto precio indicado se aplica a insumos, los productores se ven obligados a internalizar estos sobrecostos en sus productos finales reduciéndose su competitividad con el exterior, esto es más notorio en aquellas empresas que orientan parte de su producción al mercado externo. Además, el encarecimiento de bienes de consumo, presiona los salarios hacia arriba y termina afectando los costos de producción de las empresas introduciéndose indirectamente un sesgo adicional. 3) Tasa de cambio, la elevación de precios de los productos importados, por la aplicación generalizada de aranceles, deriva en una menor demanda de dichos productos y, por consiguiente, en una menor demanda de divisas. La sobrevaluación de la moneda nacional conlleva un sesgo antiexportador adicional pues reduce el ingreso en moneda nacional de los exportadores. 4) Ineficiencia, cuando un arancel es superior al prohibitivo tenemos un arancel redundante pues la protección es innecesariamente elevada. En estas condiciones los productores nacionales estarán tentados a aprovechar el margen de protección excesiva que se les otorga formando monopolios u oligopolios.

En razón a lo anterior, se puede llegar a una estructura productiva distorsionada, que no refleja las ventajas naturales ni potenciales que presenta el país para la producción. Puede ocurrir entonces el caso paradójico de que la protección

reduzca la producción nacional en lugar de aumentarla, mientras que los precios se elevan exageradamente. Si esta situación tiende a generalizarse el aparato productivo trabajará por debajo de su capacidad instalada, se reducirá el empleo y se presionará a una crisis de balanza de pagos pues la elevación de precios, al expandirse a otros sectores de la economía, hará cada vez más difícil la exportación.

Habiendo considerado los diferentes efectos del arancel se concluye que el más importante de ellos -el que afecta a largo plazo la estructura productiva del país y compromete su desarrollo- es el efecto sobre la asignación de recursos de inversión vía el efecto de protección a la producción nacional y, es el que debe ser considerado para fijar el objetivo y la orientación de la política arancelaria.

1.2.2 Mecanismos Para-arancelarios

Los mecanismos para-arancelarios son aquellos diferentes al arancel, que alteran directamente el volumen y/o composición del comercio internacional del país que lo adopta. A continuación se presentará los diferentes tipos o clases de mecanismos para-arancelarios, sus efectos y la relación que guardan con el arancel.

A. Mecanismos de regulación vía costos

Por medio de estas regulaciones se afecta directamente el costo doméstico de las mercaderías importadas de manera análoga al arancel o la tasa de cambio en los casos cuya forma de aplicación sea o una tasa discriminatoria por tipo de bienes o una tasa única para el universo arancelario, respectivamente.

Los principales de este tipo son: Los depósitos previos; impues

tos, recargos o sobretasas y tasas de cambio múltiples. El depósito previo, es un porcentaje del valor CIF de la importación que se deja congelado en el Banco Central hasta el momento de la nacionalización de las mercancías, es una especie de préstamo sin intereses que hace el importador al Banco Central. Los recargos y sobretasas, son gravámenes sobre el valor CIF de la importación aplicado durante los trámites de nacionalización, si el gravamen es aplicado a mercancías nacionales y extranjeras se trata de un impuesto al consumo cobrado en el momento de la nacionalización; si se aplica sólo a mercancías importadas sería equivalente a un determinado arancel ad-valorem aduanero. Las tasas de cambio múltiple, son los cobros diferenciados en moneda nacional que se aplican sobre las importaciones al momento de nacionalizarlas. Su efecto discriminatorio es asimilable al de una estructura arancelaria.

La característica fundamental de estos instrumentos es que, al igual que el arancel, no abrogan el sistema de precios. Además, sus efectos microeconómicos directos son estrictamente asimilables a los de un arancel ad-valorem equivalente. Los efectos macroeconómicos indirectos son similares a los del arancel; sin embargo, el caso particular de los depósitos previos, a diferencia del arancel, puede servir como medio de absorción de oferta monetaria.

B. Mecanismos de Regulación Cuantitativa

Las restricciones cuantitativas, son todas aquellas medidas dirigidas a fijar administrativamente un volumen determinado de importaciones, sea en unidades físicas o monetarias, que es inferior al que resultaría en ausencia de este procedimiento. Este tipo de instrumentos no opera sobre el precio o costo de las importaciones sino a través de la limitación de

la oferta de importaciones.

Los instrumentos más importantes son: las prohibiciones y las cuotas. La prohibición, limita en forma absoluta o parcial el internamiento de un producto extranjero al mercado nacional. La prohibición parcial puede consistir en que sólo se permita la importación si va dirigida a una área específica (puerto libre, región fronteriza), o sólo se permita la importación a ciertas entidades (instituciones públicas). Este último caso otorga poder monopólico a los importadores privilegiados; si hay producción doméstica sustitutiva, el poder monopólico dependerá de la estructura de competencia interna. La prohibición absoluta premia únicamente a los productores domésticos de bienes sustitutos. La magnitud del premio también dependerá de la estructura de competencia doméstica.

La prohibición además de producir un aumento del precio doméstico, contrae la demanda doméstica (efecto consumo) excepto cuando ella sea perfectamente inelástica, produce una transferencia de ingresos de los consumidores a favor de importadores privilegiados y/o productores domésticos de bienes sustitutos (efecto distribución), tiende a favorecer la movilización de recursos hacia las actividades absolutamente protegidas (efecto localización) y se incentiva el contrabando y comercio ilegal (efecto institucional).

Por su parte, las cuotas limitan el volumen físico o el valor de las compras externas, sin eliminar totalmente la importación. El sistema de cuotas puede ser utilizado de dos maneras: a) de una forma generalizada o no discriminatoria, con el fin de evitar una devaluación de la tasa de cambio ante dificultades en la balanza de pagos, en este caso desempeña un papel equivalente a la tasa de cambio; b) de una forma diferencial y discriminatoria, con el propósito de proteger la



producción doméstica de ciertos bienes e influenciar la asignación de recursos, en este caso ejerce un papel equivalente a un arancel diferencial. En general, por el hecho de que las restricciones cuantitativas son esencialmente de carácter discriminatorio, el sistema de cuotas desempeña los dos papeles indicados y, por lo tanto, afecta tanto el nivel como la composición de las importaciones del país que lo adopta.

El sistema de cuotas requiere de un proceso definido de asignación de cuotas. Este proceso puede realizarse utilizando como referencia al mercado (serie histórica de importaciones anteriores por importador, remate de cuotas al mejor postor, etc.), o de forma discrecional por parte de las autoridades responsables (presupuesto de divisas, asignación por prioridades del gobierno, etc.). Sea cual fuere el caso, los efectos del sistema son esencialmente diferenciales y discriminatorios entre actividades protegidas.

Las diferencias básicas entre las cuotas y el arancel puede resumirse en lo siguiente: El arancel determina el nivel de importaciones de acuerdo a la libre interacción de la oferta y demanda doméstica por el bien en cuestión; la cuota determina en forma indirecta el precio del bien sujeto a restricción. Dicho precio depende tanto de la magnitud de la cuota como de los factores que afectan el mercado interno. El arancel, permite regular directamente la rentabilidad relativa de las diferentes actividades productivas; la cuota tiene la dificultad práctica de no conocerse su efecto final en los precios internos por lo que no permite regular directamente la rentabilidad. El efecto de una cuota en términos de protección otorgada puede variar desde cero (cuota nula), hasta el infinito (prohibición absoluta). El arancel redistribuye parte del ingreso de los consumidores al Estado; la cuota lo hace de los consumidores a los importadores privilegiados

y/o productores domésticos de bienes sustitutos. La cuota tiene la ventaja de reducir el monto de importaciones con mayor rapidez que los aranceles en períodos de escasez de reservas y limitaciones de financiamiento externo. Las cuotas aumentan los costos administrativos del Estado e importadores en relación al arancel. La cuota, a diferencia del arancel, abroga el sistema de precios en el comercio exterior.

C. Mecanismos de Control Administrativo

Estos mecanismos afectan indirectamente el nivel de importaciones y no están orientados a modificar el costo de los bienes importados, ni a regular el abastecimiento interno de los productos importados. En general, se aplican simultáneamente a los otros mecanismos para-arancelarios con fines de control, supervisión y registro estadístico. Este tipo de mecanismos aumenta la efectividad del arancel y por lo tanto no abroga el sistema de precios en el comercio exterior.

Los instrumentos más comunes son: las licencias o solicitudes previas de importación; registros previos; dictámenes de competencia con producción nacional, dictámenes de calidad; restricciones sanitarias; supervisión de precios, calidad y volumen; controles sobre remesas de divisas, etc. Muchas de las medidas administrativas, si bien escapan a consideraciones económicas propiamente dichas, sin embargo afectan nacionalmente la importación de mercaderías.

1.2.3 Política Cambiaria y Protección Comercial

El concepto de tipo de cambio de "equilibrio" no puede ser definido independientemente de la estructura arancelaria de un país, en la práctica ambas variables se encuentran íntima

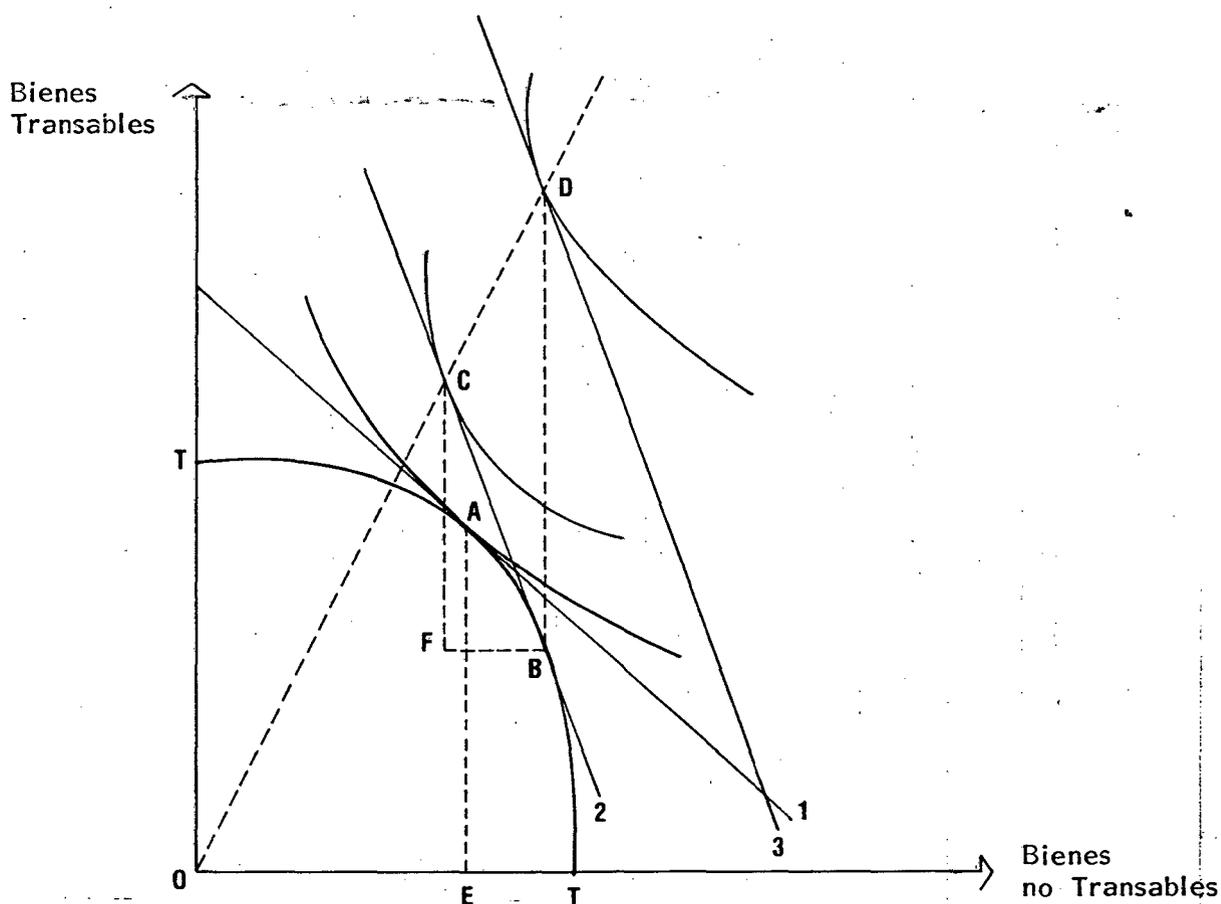
mente interrelacionados. Concretamente, las tarifas afectan al tipo de cambio de equilibrio, ya que al aplicar aranceles aduaneros se contrae la demanda de bienes importables lo cual se traduce en una menor demanda de divisas haciéndose posible mantener el equilibrio de la balanza de pagos con un tipo de cambio inferior al que existiría en condiciones de libre comercio. Si el Banco Central de Reserva mantiene el tipo de cambio fijo en términos reales, entonces la imposición de tarifas tenderá a deprimir el tipo de cambio real. Por otro lado, si se otorgan subsidios a la exportación el tipo de cambio de equilibrio también tendería a reducirse.

El tipo de cambio afecta directamente a los precios domésticos de los bienes transables sean importables o exportables, pero no afecta a los no transables. En un país pequeño con algún grado de sobrevaluación de su tipo de cambio, los productores domésticos de bienes transables se ven desprotegidos (desincentivados) con respecto a los no transables. Por un lado, ya que los precios en moneda nacional de los productos importados están subvaluados, los productores locales de bienes que compiten con los importados enfrentan esta mayor competencia. Por otro lado, los exportadores también están desincentivados al percibir menos moneda nacional de los que deberían, por cada dólar que ganan. Con respecto a los bienes transables, un tipo de cambio sobrevaluado pues; es equivalente a un subsidio ad-valorem a la importación (tarifa negativa), y a un impuesto a la exportación, aplicándose uniformemente a todos los bienes transables, sean bienes finales o intermedios.

Analíticamente puede entenderse mejor la interrelación entre tipo de cambio de equilibrio, tarifas-subsidios y bienes transables y no transables, recurriendo al siguiente gráfico de equilibrio general (6).

En el gráfico se ilustra una curva de transformación TT (con costos de oportunidad crecientes), entre bienes transables y bienes no transables; y un conjunto de curvas de indiferencia por ambos tipos de bienes. El punto A representa una situación de equilibrio interno y externo, es decir, pleno empleo y balanza comercial equilibrada (se asume que no hay movimiento de capitales). Este equilibrio global corresponde a un precio relativo de ambos tipos de bienes, representado por la pendiente de la línea 1. Se produce y se consume una cantidad OE de bienes no transables. La distancia AE puede representar cierta mezcla de producción y de consumo de importables y exportables. Estas mezclas no son iguales, asumiendo que existe comercio exterior, pero el valor de cada una (en unidades de uno de los bienes transables) es igual a AE, y el comercio exterior por lo tanto está inicialmente en equilibrio.

DIAGRAMA Nº 2



Suponiendo que por cualquier razón (una revaluación de la moneda por ejemplo) el precio relativo de los bienes no transables se elevase, lo cual se representa por la línea 2 de mayor pendiente que la línea 1. Estos nuevos precios son precios de desequilibrio, y los recursos productivos se desplazan desde A hacia B, es decir, se producen más bienes no transables (pues su precio relativo ha aumentado) y se sacrifica la producción de bienes transables. Por otro lado, los consumidores responden a estos nuevos precios, trasladando su consumo desde los bienes relativamente más caros hacia los más baratos, moviéndose del punto A hacia el C. En este nuevo punto hay exceso de oferta de bienes no transables (igual a FB); y existe también déficit en la balanza comercial (igual a FC). Este déficit refleja el hecho de que a un nivel tan bajo de los precios de los bienes transables, el consumo (en C) excede su producción doméstica (en B).

El gobierno enfrenta ahora un doble problema de política económica. Por un lado, cubrir el déficit externo, y por otro cómo evitar el desempleo que cierne al existir exceso de producción de bienes no transables en el punto B. Una forma de evitar el desempleo es aplicando políticas fiscales de tipo Keynesiano (por ejemplo aumentar el gasto). A los precios dados, este mayor gasto doméstico recae en parte sobre bienes transables y en parte sobre bienes no transables de acuerdo a los patrones de consumo domésticos. El rayo OCD muestra cómo responde la demanda ante aumentos en el gasto.

Cuando el gasto alcanza el nivel mostrado por la línea 3 (3 es paralela a la línea 2), desaparece el exceso de oferta de los bienes no transables (el punto D está verticalmente sobre B). Con consumo en D y producción en B, el mercado de bienes no transables está en equilibrio, pero el déficit en

balanza comercial se ha incrementado como lo muestra la distancia DB.

Según el análisis, este déficit externo es consecuencia de un exceso de gasto doméstico y de un tipo de cambio sobrevaluado. En principio pues, podría ser recomendable una reducción del gasto. Supongamos que el gasto se reduce en el monto adecuado, trasladándose la línea de presupuesto desde 3 hasta 2. Esto reduce el déficit comercial desde DB hasta CF, pero no lo elimina del todo. Los precios de los bienes no transables aún están muy elevados, reflejando un tipo de cambio sobrevaluado. Si es que el precio de los bienes no transables no puede ser reducido, queda la alternativa de aumentar el precio de los bienes transables para poder alcanzar el equilibrio global. Puesto que los precios mundiales de éstos permanecen fijos, su precio doméstico solamente puede ser aumentado de tres maneras: i) devaluando la moneda, ii) imponiendo tarifas a la importación y/o subsidios a la exportación o iii) una mezcla de ambas políticas. Adoptadas en el monto apropiado, cualquiera de estas políticas altera los precios relativos desde la línea 2 hasta la línea 1, restaurándose el equilibrio en A.

En la mayoría de los países el pase del punto C al A se consigue en gran parte mediante la aplicación de políticas arancelarias y/o de subsidios que al reducir las importaciones y/o promover las exportaciones, logran de algún modo equilibrar la balanza comercial, sin necesidad de una mayor devaluación de la moneda. Es decir, el tipo de cambio oficial vigente, siempre es menor que el que existe en ausencia de restricciones al libre comercio.

1.3 MEDICIÓN DE LA PROTECCIÓN

Existen diversos planteamientos para cuantificar cuando una actividad económica está realmente protegida, las diferencias que hay entre ellos, se deben básicamente a las características de las variables tenidas en cuenta y a los objetivos propuestos.

La teoría tradicional del comercio internacional, al abstraerse en modelos de dos bienes y dos países, ha limitado su análisis al caso de bienes finales únicamente, ignorando así la existencia de los bienes intermedios que intervienen en la elaboración del bien final. En este sentido, si el objetivo es analizar los efectos del arancel sobre el consumo y la demanda en general, la variable relevante es la "Tarifa nominal", sin embargo esta variable no nos dice nada respecto al efecto producción por lo cual es incorrecto considerar que una actividad está protegida cuando su arancel nominal es positivo.

Un criterio más sofisticado surge del concepto de "Tarifa efectiva" (7). La tarifa de protección efectiva procura medir el porcentaje en que puede aumentar el valor agregado doméstico en comparación a su nivel en situación de libre comercio, a consecuencia de la estructura arancelaria del país. La protección efectiva depende de los aranceles nominales sobre el producto final e insumos importados y de los coeficientes físicos de producción. Una industria estará protegida si el arancel efectivo sobre ella es positivo. Si suponemos que los precios de los bienes no transables están dados y el tipo de cambio permanece inalterado, entonces un arancel efectivo positivo tenderá a atraer recursos hacia esta industria desde el sector de bienes no transables, por lo tanto, esta industria estará protegida en relación con el resto de sectores; si se permite ajustes en el tipo de cambio la conclusión dada no es correcta.

Tomando en cuenta los efectos del tipo de cambio sobre la estructura de protección (considerando que la tasa de cambio es parte de la estructura protectora del país), debido a la forma como afecta los precios relativos entre los bienes transables y los no transables, se obtiene un tercer criterio para la medición de la protección denominada "tarifa efectiva neta". Se considera que una industria está protegida, solamente cuando el arancel efectivo neto es positivo, pues sólo así puede afirmarse que está protegida con respecto a los bienes no transables.

La medición empírica de las tarifas efectivas involucran una gran cantidad de problemas prácticos que hacen muchas veces difícil su medición. Algunos de estos problemas de medición se presentan cuando se analiza el tratamiento de los insumos no transables internacionalmente, y el cálculo del tipo de cambio de equilibrio. Asimismo, cuando se relajan algunos supuestos del análisis y se considera la existencia de restricciones cuantitativas y sustitución entre insumos primarios e intermedios. En el Anexo N^o 2 presentamos el modelo analítico para el cálculo de las tarifas efectivas (8).

Finalmente, Dornbuch (1974) y Sjaastad (1980), han introducido el concepto de "Tarifas verdaderas", con el objeto de cuantificar (en el marco de un modelo de equilibrio general), como la estructura de protección generada por el tipo de cambio y la política comercial, afectan el volumen y composición del comercio exterior. Las "Tarifas verdaderas" son definidas como el conjunto hipotético de aranceles y subsidios nominales que reproducen la relación de precios inducida por la estructura tarifaria existente; estas tarifas permiten la cuantificación de la incidencia de un arancel sobre los diversos agentes económicos, es decir, que parte representa un subsidio efectivo a los productores nacionales de bienes importables, y que parte significa un impuesto implícito para los otros sectores.

La estimación de las tarifas verdaderas requiere que se determine dos variables importantes: un indicador de la estructura arancelaria existente, que se denominará "Arancel Uniforme Equivalente"; y una medida del grado de incidencia del arancel uniforme sobre los diversos sectores de la economía que se denomina coeficiente "omega".

El arancel uniforme equivalente está definido como aquella tarifa única, que al reemplazar a los aranceles y subsidios existentes, produce el mismo volumen de comercio pero no necesariamente la misma composición. Asimismo, "omega" permite medir el grado de sustitución existente entre los bienes transables y no transables (9).

ANEXO 1

DERIVACION DE LA FORMULA DE LA TARIFA OPTIMA DE EXPORTACION SEGUN CORDEN (1)

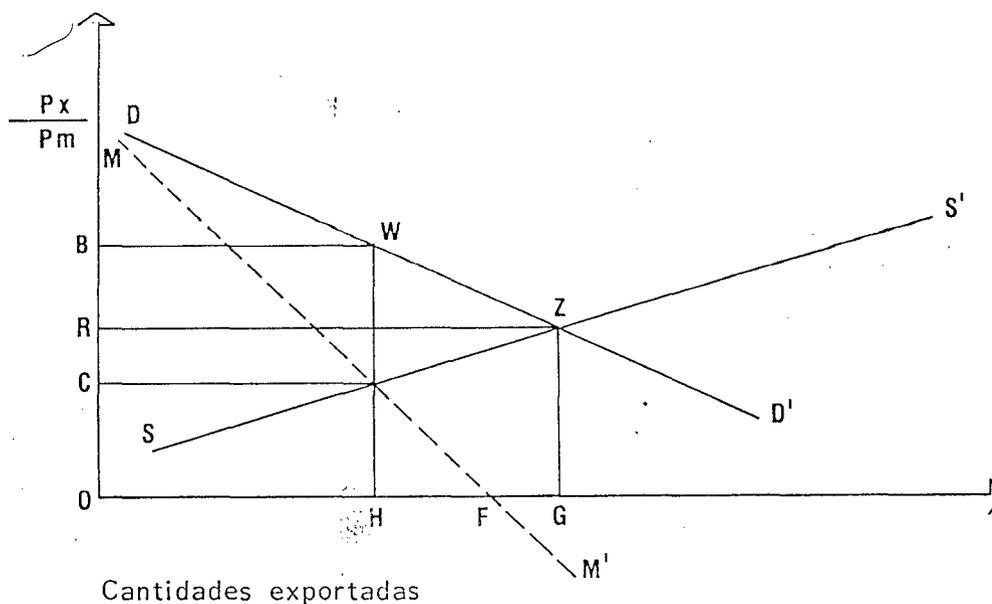
Para alcanzar un Pareto óptimo en la asignación de los recursos, la tasa marginal de transformación de exportables en importables debe ser igual en el país y en el exterior. Si así no fuera, es de interés para el país comportarse como un monopolista y restringir la oferta de exportaciones hasta que el ingreso marginal iguale el costo marginal.

En el diagrama adjunto, en el eje de las ordenadas se coloca el precio de las exportaciones en términos de las importaciones P_x/P_m y en el eje de las abscisas la cantidad exportada. La curva de demanda DD' representa la curva de ingresos promedios y la curva punteada MM' representa el ingreso marginal, de la misma manera como se presenta en la teoría de la competencia monopólica de Chamberlin.

La curva de oferta SS' representa la curva de costos marginales de la empresa. Dado el libre comercio, el equilibrio se alcanza en el punto Z , sin embargo se observa que en este punto, el costo marginal es significati

DIAGRAMA N° 3

La derivación de la fórmula de la tarifa óptima de Corden



vamente superior al ingreso marginal. En consecuencia, el país no está haciendo una asignación óptima de los recursos puesto que por cada producto adicional de exportación está perdiendo en realidad la diferencia entre costo e ingreso marginal.

La situación óptima es alcanzada cuando las exportaciones son OH y el precio ha aumentado hasta OB. Esto se obtiene mediante un impuesto a la exportación igual a BC dividido por OB. Entonces, el punto óptimo en la curva de demanda es W; la elasticidad de la curva de demanda en este punto es igual a OB/BC o; para expresarlo de manera diferente, igual al ingreso promedio (= precio) dividido por el exceso del precio sobre el ingreso marginal.

De esto surge, entonces, que el derecho de exportación óptimo BC/OB es, en consecuencia, igual a la inversa de la elasticidad de la demanda de exportaciones.

En términos matemáticos se demuestra que la fórmula de la tarifa óptima es:

$$t_o = \frac{1/E_f + 1/E_d}{1 - 1/E_d}$$

siendo E_d la elasticidad precio de la demanda de los productos de exportación y E_f de la oferta de los de importación.

En el caso de los países pequeños $1/E_f$ es igual a cero, porque estos países no están en condiciones de afectar el precio de los productos que importa. Por lo tanto al eliminar este término de la fórmula anterior queda:

$$t_o = \frac{1}{E_d - 1}$$

Esta expresión supone entre otras cosas que las elasticidades cruzadas en los productos de exportación son igual a cero, que las elasticidades son

constantes o que los países extranjeros no reaccionan cambiando sus propias tarifas.

Empíricamente, para estimar un nivel de tarifa óptima bastaría con determinar económicamente el valor de E_d y asumir como válidos los supuestos indicados.

ANEXO Nº 2MODELO DE LA TARIFA DE PROTECCION EFECTIVA

Supuestos:

La elasticidad de demanda de exportaciones y de oferta de importaciones son infinitos; todos los bienes objeto de comercio siguen intercambiándose aún después de aranceles, impuestos y subsidios; los coeficientes técnicos de insumo-producto permanecen fijos; los aranceles, gravámenes y subsidios al comercio son indiscriminados respecto a los países oferentes y demandantes.

VARIABLES Y PARÁMETROS:

- E_j : Tarifa de protección efectiva a la actividad "j".
- V_j : Valor agregado en la actividad "j" en ausencia de tarifas (valor agregado a precios mundiales). $V_j = \pi_j - \pi_i$
- W_j : Valor agregado en la actividad "j" posibilitado por la estructura arancelaria (valor agregado doméstico). $W_j = \pi_j (1+t_j) - \pi_i (1+t_i)$
- π_j : Precio de libre comercio (mundial) del bien final "j".
- π_i : Precio de libre comercio (mundial) del insumo "i".
- t_j : Tarifa nominal aplicable al bien "j".
- t_i : Tarifa nominal al insumo transable "i".
- a_{ij} : Participación del insumo "i" en el valor "j" en ausencia de tarifas.
Coeficiente insumo-producto de libre comercio $a_{ij} = \pi_i / \pi_j$

La tarifa efectiva se define como:

$$E_j = \frac{W_j - V_i}{V_j}$$

Si la actividad "j" usa un solo insumo transable "i" entonces:

$$E_j = \frac{\pi_j t_j - \pi_i t_i}{\pi_j - \pi_i} = \frac{t_j - a_{ij} t_i}{1 - a_{ij}}$$

De esta fórmula básica se obtienen las siguientes interrelaciones:

Si:

- $t_j = t_i$ luego $E_j = t_j = t_i$
- $t_j > t_i$ luego $E_j > t_j > t_i$
- $t_j < t_i$ luego $E_j < t_j < t_i$
- $t_j < a_{ij} t_i$ luego $E_j < 0$ (protección efectiva negativa)
- $t_j = 0$ luego $E_j = -t_i \left(\frac{a_{ij}}{1 - a_{ij}} \right) < 0$ (negativa)
- $t_i = 0$ luego $E_j = \frac{t_j}{1 - a_{ij}}$

En presencia de más de un insumo

$$E_j = \frac{t_j - \sum_i a_{ij} t_i}{1 - \sum_i a_{ij}}$$

siendo $\sum_i a_{ij} t_i$ el promedio ponderado de las tarifas a los insumos usados en la producción del bien "j".

Por sus efectos, un subsidio a las exportaciones es equivalente a una tarifa a las importaciones, debido a que ambos elevan el precio doméstico de bien transable. Asimismo, un impuesto a las exportaciones es equivalente a un subsidio a las importaciones, debido a que ambos reducen el precio doméstico del bien transable. Por lo tanto, la protección efectiva para el bien final "j" cuando utiliza insumos exportables, debe incluir como parte del promedio ponderado de las tarifas a los insumos, los subsidios a los

insumos exportables (con signo positivo), y los impuestos a los insumos exportables (con signo negativo).

Por otro lado, la valorización de los insumos no transables incorporados en el proceso productivo del bien "j" puede hacerse imputándoles tasas arancelarias iguales al promedio de todos los insumos transables. Alternativamente, el costo de los insumos no transables puede estimarse sumando los valores agregados y el costo de los insumos transables incorporados en cada una de las etapas previas de producción del insumo no transable. Corden por un lado y Balassa por otro proponen distintos criterios que permiten hacer la agregación requerida; sin embargo, la obtención final de la tasa efectiva dependerá de la cantidad de información disponible.

Finalmente, para corregir el efecto de la sobrevaluación del tipo de cambio sobre la protección y la tarifa efectiva es necesario corregir la fórmula anterior, de tal forma que incorpore la desprotección que implica el cambio sobrevaluado esto da lugar al concepto de "Tarifa efectiva neta".

Sea:

- R : tipo de cambio oficial
- R' : tipo de cambio de libre comercio
- $E_j^!$: tarifa efectiva neta

luego:

$$E_j^! = \frac{W_j R - V_j R'}{V_j R}$$

despejando y simplificando se obtiene:

$$E_j^! = \frac{R}{R'} (1 + E_j) - 1$$

NOTAS

- (1) **CORDEN W. MAX**
"Política Comercial y Bienestar Económico"
Ed. ICE, Madrid 1978
- (2) **MILL, JOHN STUART**
"Principios de Política Económica"
Ed. Logmans, Green and Co. Londres 1915
(Tomado de E.R. Conesa 1983)
- (3) **JOHNSON, HARRY G.**
"Intervención óptima en el comercio ante la presencia de distorsiones internas". En J. Bhagwati, Comercio Internacional.
Ed. Tecnos 1975
- (4) **CEPAL**
. "Estudio Económico de América Latina"
CEPAL 1949

 . "El Pensamiento de la CEPAL"
Ed. Universitaria, Santiago 1969

PREBISCH, RAUL
 . "La política comercial de los países insuficientemente desarrollados"
Economía, Santiago de Chile 1960
- (5) **JUNAC**
"Lineamientos Generales para la Armonización de los instrumentos Para-arancelarios"
CCE/II/dt 18, Agosto, 1975
- (6) **OSSA, FERNANDO**
"Teoría Real de la Economía Internacional"
Ed. Universidad Católica de Chile, 1982.
- (7) **CORDEN W. MAX**
"La estructura del Sistema arancelario y el nivel de protección efectiva"
En J. Bhagwati, Comercio Internacional, Textos escogidos. Ed. Tecnos 1975
- (8) **VEGA CASTRO JORGE**
"Una exposición de la teoría de la protección efectiva"
PUCP, CISEPA N° 9, 1978.
- (9) **LEON ASTE JAVIER**
"Precios relativos y política comercial en un modelo de equilibrio general".
CIUP, Lima 1987.

II. LAS POLITICAS DE PROTECCION COMERCIAL EN EL PERU 1980-1988

La política comercial en el Perú durante los últimos cincuenta años ha experimentado cambios significativos en su orientación. Hasta fines de los años cincuenta se orientó predominantemente hacia el mercado externo. La fase de la industrialización vía sustitución de importaciones y la protección hacia el mercado interno comienza en los sesenta y se profundiza en el primer lustro de los setenta. A fines de la década del setenta se reintroducen políticas liberales que luego a mediados de los ochenta son totalmente abandonadas y reemplazadas por sistemas de protección generalizados e indiscriminados.

El presente capítulo tiene por objeto reseñar el rol desempeñado por las políticas arancelarias y para-arancelarias, en el contexto de la política de importaciones seguido durante el período de estudio. Sin embargo, con el objeto de contar con un marco histórico de referencia se inicia el análisis presentado los antecedentes que dieron lugar al proceso de liberalización iniciado en 1979.

2.1 ANTECEDENTES

El Perú empezó a utilizar el esquema de sustitución de importaciones más tarde que otros países de América Latina. Comparando los niveles de protección nominal a finales de los años 50 entre siete países latinoamericanos (1), se nota que el Perú tenía, el nivel más bajo de todos con 34%, los dos más cercanos lo duplicaban, México (61%) y Ecuador (62%), mientras que Chile alcanzaba un nivel medio de 138% y Colombia 112%, siendo el promedio de Latinoamérica de 97%.

Durante un largo período e incluso con el esfuerzo de industrialización de los años cuarenta, el arancel, que era sólo de tipo específico, tuvo principalmente el objetivo de proveer ingresos al fisco. En esta época se utilizó, esporádicamente, instrumentos

para-arancelarios con el único propósito de reprimir la demanda de divisas y así aliviar las presiones sobre la balanza de pagos, más no con la finalidad de apoyar al proceso de sustitución tenuemente iniciado.

En 1959 se promulga la Ley de Promoción Industrial 13270 en la que se formulan los principios de una nueva estrategia de desarrollo industrial y se inicia la etapa de sustitución de importaciones. Se concedió exoneraciones a la importación de insumos y maquinaria, discriminando entre industria básica y no básica, y simultáneamente se creó otros estímulos fiscales y crediticios, tales como la exoneración de impuestos a la renta y a la propiedad. Por primera vez se da una conexión entre la política industrial y el arancel al facultarse al Poder Ejecutivo la elevación de los derechos de importación con fines de protección.

Los aranceles fueron aumentados en 1958 a un nivel de 38% ante la crisis de balanza de pagos, luego en 1964 se implanta un nuevo arancel que reduce los gravámenes de los bienes de capital, grava los bienes de consumo en función de sus posibilidades de producción interna, nivela los aranceles hacia los promedios de otros países de ALALC y acentúa así los efectos promocionales para el desarrollo industrial; el promedio general del arancel en este año se eleva a 42%. En 1967 se actualiza el arancel de 1964 incrementándose el promedio a 61% y manteniéndose los objetivos que orientaban el anterior arancel (Ver Cuadro Nº 1).

A lo largo de la década del sesenta se fue configurando una política de industrialización basada fundamentalmente en la sustitución de las importaciones de bienes de consumo. Las industrias sustitutivas alcanzaron niveles altos y masivos de protección efectiva, por ejemplo, los automóviles tenían 13% de

protección efectiva en 1963 y 214% en 1965; los productos farmacéuticos 18% y 164% para los mismos años. Tales incrementos más que compensaron la política de tipo de cambio fijo ocurrida entre 1958 y 1967 (2).

CUADRO Nº 1

NIVEL ARANCELARIO PERUANO* (Porcentajes)

1940 - 1944	9
1955 - 1960	12
1964 - 1966	42-60
1967 - 1972	61
1973 - 1977	69
1978	66
1979	39
1980	34
1981	32
1982	36

* Promedio Aritmético

Fuente : Arancel de Aduanas-OFINE-MEFC;
Tesis de C. Boloña

Elaboración : Sub-Gerencia del Sector Externo BCRP

En resumen, la política de protección de los años sesenta orientó la asignación de recursos hacia la producción de bienes de consumo duradero, generándose una industria bastante dinámica (el PBI manufacturero creció en 7.0% durante 1960-1965 y en 4.6% entre 1965-1970), pero fuertemente dependiente de insumos y bienes de capital importados. Las importaciones crecieron rápidamente, lo que aunado al deterioro del dinamismo de las exportaciones derivadas del sesgo antiexportador de la protección, condujeron a la crisis de balanza de pagos en Setiem

bre de 1967.

La Ley de Industrias de 1970 amplió y acentuó el carácter proteccionista de las políticas arancelarias y para-arancelarias. Se buscaba dar a la industrial el rol fundamental en el crecimiento económico del país, a diferencia de la legislación anterior, se priorizó la actividad productiva de insumos y bienes de capital y se amplió el rol empresarial del Estado en la economía a partir del cual, se inició un ambicioso programa de inversiones. En este contexto, la política de importaciones presentó notables modificaciones, derivados de los incentivos crediticios y fiscales otorgados a la industria, del establecimiento de un tipo de cambio fijo (1968-1975), de las exoneraciones y liberaciones a la importación de insumos y maquinaria y del control monopólico que ejerció el Estado en la comercialización de las importaciones de alimentos e insumos básicos.

En 1973 se creó un nuevo Arancel de Aduanas, el cual incorpora la nomenclatura NABANDINA y se consolidan diversos derechos y sobretasas. El promedio nominal del arancel fue elevado hasta 69%, el más alto del presente siglo, observándose también una gran dispersión, pues el arancel máximo alcanzó 797%. En 1975 la protección arancelaria experimenta una ligera reducción, el promedio fue de 66%, la desviación standard de 27 y el arancel máximo alcanzó el 355%.

A pesar de los altos niveles arancelarios, las importaciones crecieron de modo considerable debido, entre otras razones, al amplio régimen de exenciones y a los reducidos derechos advalorem de bienes intermedios y de capital, además de los elevados niveles de inversión (pública principalmente) y el tipo de cambio sobrevaluado. Esto es, el arancel fue convirtiéndose sólo en un mecanismo referencial.

Durante el primer quinquenio de los años setenta se creó un

complejo sistema de restricciones para-arancelarias. Con la Ley de Industrias de 1970 se implementó el Registro Nacional de Manufacturas (RNM), con el objeto de incentivar la producción local utilizando una protección infinita. La inclusión de un producto en el RNM determinaba su total prohibición de importar, salvo que se demostrara la insuficiencia de la oferta nacional o la falta de calidad del producto. En la práctica, este mecanismo ocasionó una tendencia a sobrestimar la posible oferta local y empeorar la calidad de los productos, lo cual desvirtuó el propósito mismo para el cual fue creado.

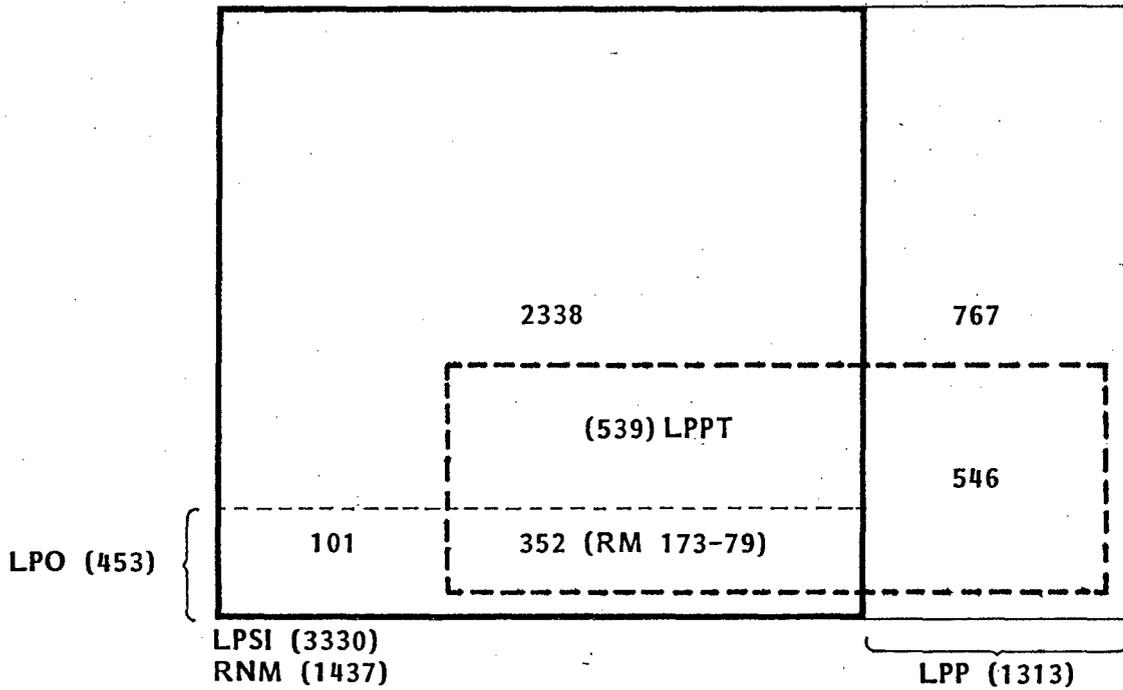
A Diciembre de 1978 el RNM incluía un total de 1,437 partidas, es decir el 31% del universo arancelario equivalentes a 14,000 productos aproximadamente. Este registro se superpuso al resto de mecanismos para-arancelarios vigentes en aquel momento, generándose así, un sistema redundante y algunas veces contradictorio, pues existían partidas doblemente prohibidas (por el RNM y por la lista de productos prohibidos) y partidas que siendo libres de importar estaban en la práctica impedidos de hacerse por el RNM (Ver Gráfico N° 4).

Otras barreras no arancelarias para el control de importaciones estaban constituidas por la lista de productos prohibidos, licencias previas para importación, lista de productos susceptibles de importación, cuotas de divisas (sector público), programas anuales de importación, monopolio estatal en la importación de alimentos y productos básicos, normas de financiamiento obligatorio y algunos registros administrativos como el registro nacional de importadores.

El régimen de prohibiciones fue implementado en 1969, con el objeto de reducir el gasto de divisas en bienes "superfluos". A Diciembre de 1978 el 28% del universo arancelario se encontraba en la lista de productos prohibidos (1,313 partidas). Sin embargo

DIAGRAMA Nº 4RESTRICCIONES PARA-ARANCELARIAS 1978(*)

Universo Arancelario
TOTAL PERU: 4643 partidas



- (*) : Estructura vigente hasta Marzo de 1979
 LPP : Lista de Productos Prohibidos
 LPSI : Lista de Productos susceptibles de importación
 LPO : Lista de Productos Observados (R.M. 173-79)
 LPPT : Lista de Productos con Prohibición Temporal
 RNM : Registro Nacional de Manufacturas

Nota : Antes de la Reforma de Marzo de 1979 el RNM se superponía (línea punteada en el diagrama) al resto de restricciones.

en la práctica la prohibición abarcaba un total de 1852 partidas (40% del universo), pues 539 partidas estaban prohibidas de hecho por estar en el RNM (Ver Gráfico Nº 4). Debe notarse que 546 partidas estaban doblemente prohibidas dado que se encontraban explícitamente prohibidas y también en el RNM. Los principales productos prohibidos fueron: bienes de consumo no duradero como azúcar, harinas, frutas, licores y confitería; bienes de consumo duradero como T.V., electrodomésticos, automóviles; insumos como tejidos sintéticos e insecticidas y además se incluyeron equipos de transporte.

Las licencias previas para importación se establecen en 1972 con el objeto de permitir a los organismos públicos sectoriales planificar y velar por el abastecimiento adecuado de productos en el mercado doméstico. A Diciembre de 1978, aproximadamente, 1038 partidas arancelarias requerían de la autorización de alguna dependencia pública. Los principales productos con importación restringida fueron productos alimenticios (trigo, maíz, aceite de soya) y productos químicos y siderúrgicos.

Por otro lado, el Estado a través de las empresas públicas (ENCI, PETROPERU, AGEPSA y Banco Minero), se reservó la exclusividad o el monopolio de la importación de algunos productos. ENCI, creada en Octubre de 1978, tenía la exclusividad de la importación de fertilizantes, frejol de soya, trigo, maíz, sorgo, arroz, carnes, frutas, legumbres, algunos lácteos, licores, alambrón de acero, parafina, polipropileno, poliésteres y poliamidas entre los más importantes. Por su parte, AGEPSA tenía la exclusividad en quesos, embutidos, conservas de carne o despojos comestibles, frutas preparadas o conservadas, productos de confitería, chocolatería y galletería. El Banco Minero importaba con carácter de exclusividad productos mineros (plata, oro, platino, indio, etc.) y perlas y piedras preciosas. Finalmente, PETROPERU importaba exclusivamente, petróleo

crudo y sus derivados (gasolina, naftas, kerosene, gases licuados, asfalto, etc.)

En 1976, se implementó la obligatoriedad de financiamiento previo en la importación de insumos y bienes de capital, a diferencia de las anteriores, este mecanismo afectaba directamente el costo de la importación. Se estableció un plazo mínimo de financiamiento de 150 días para insumos y las importaciones de bienes de capital estaban sujetos a plazos que fluctuaban entre dos y cuatro años dependiendo de su valor FOB. Si bien este régimen era general, regularmente se exceptuaba a las importaciones del sector público y a los bienes de capital utilizados en la producción de productos alimenticios y farmacéuticos. En 1978, las normas de financiamiento obligatorio afectaban aproximadamente al 50% del total importado.

En este marco, 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 de la década (especialmente entre 1976 y 1978), respondió a la necesidad de atenuar las dificultades derivadas de la crisis de liquidez internacional. De esta manera, si bien existieron elevadas tarifas nominales, en la práctica éstas eran referenciales, en la medida que prevalecieron regímenes exoneratorios, liberaciones y una política cambiaria que desvirtuaron el papel y la función del arancel, subsidiándose en algunos casos la importación de insumos y bienes de capital. Por tal motivo, en este período se acentuó el uso de medidas para-arancelarias lo cual dió origen a una protección extrema e indeterminada dando lugar a distorsiones en la estructura productiva e introduciendo ineficiencias y falta de competitividad.

Las medidas arancelarias y para-arancelarias descritas sumadas al tipo de cambio sobrevaluado elevaron sustancialmente la

rentabilidad de la producción de la industria sustitutiva. Esto acentuó las estructuras oligopólicas, restringiéndose la posibilidad de reducir precios, mejorar la calidad y productividad. La rigidez en los precios y los sobrecostos afectaron no sólo a los consumidores sino también generaron agudos sesgos en contra de la agricultura y la actividad exportadora.

Debe destacarse finalmente, que el sesgo antiexportador se intentó atenuar desde 1976 mediante la adopción de un sistema de minidevaluaciones por cortos períodos, así como también mediante la aplicación más agresiva de mecanismos específicos de subsidios, especialmente para la exportación no tradicional (CERTEX y FENT). El subsidio efectivo a las exportaciones no tradicionales era en promedio de 37%, aunque en el caso de las tradicionales era negativa, mientras que la protección efectiva a las actividades sustitutivas llegó al 140%. Esto significa, que para dar igual incentivo a los mercados interno y de exportación se hubiera requerido subsidios efectivos de igual orden a las exportaciones. Esto hubiera implicado la necesidad de más que triplicar el CERTEX (3).

2.2 PERIODO 1980-1983: LIBERALIZACION Y APERTURA EXTERNA

En 1979 se inicia un proceso de liberalización de las importaciones que consistió en una serie de reformas en materia arancelaria y para-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 dispersión.

En Marzo de 1979 se eliminó el RNM como instrumento de prohibición total de importaciones, quedando como un simple registro de productos nacionales. Simultáneamente, se creó una lista de productos temporalmente prohibidos de importar por competir con similares nacionales. Hay que hacer notar que el

primero incluía 1437 partidas (31% del universo arancelario), mientras que el segundo comprendía 539 partidas (12% del universo arancelario). 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.

En Diciembre de 1979 la lista de prohibición temporal quedó totalmente eliminada; además, 943 partidas que se encontraban prohibidas pasaron a ser susceptibles de importación, aunque muchas de ellas necesitaban de la opinión favorable de alguna dependencia administrativa (importación restringida). En Diciembre de este año el 75% del universo arancelario (3,745 partidas) estaba constituido por partidas de libre importación que requieran de licencia previa, la cual era obtenida automáticamente; 1,258 partidas se encontraban en el régimen de importación restringida (observada) y sólo 9 partidas quedaron con una prohibición total (Ver Cuadro N° 2).

El Banco Central de Reserva fue paulativamente reduciendo las normas de financiamiento obligatorio, eliminándolos totalmente en el segundo semestre de 1979. De esta forma a lo largo de 1979 se efectuaron significativos avances en la eliminación de restricciones a las importaciones y se completó en lo esencial la reforma para-arancelaria que se mantendría durante el nuevo gobierno de Belaunde (4).

Durante el período 1980-1983 no ocurrieron cambios significativos en la estructura para-arancelaria respecto a lo acontecido en 1979. En el transcurso de 1980 se dictó normas destinadas a ampliar el número de partidas de libre importación, disminuir progresivamente las partidas restringidas y agilizar los trámites

CUADRO Nº 2

RESTRICCIONES PARA-ARANCELARIAS A LAS IMPORTACIONES 1978-1983
(A nivel sección NABANDINA)

	1978 (Dic)	1979 (Mar)	1979 (Dic)	1980 (Jul)	1980 (Dic)	1981 (Dic)	1982 (Dic)	1983 (Dic)
Partidas de Importación Libre	1,753 38%	1,753 38%	3,745 75%	4,745 93%	4,980 98%	5,089 98%	5,075 97%	5,136 98%
Partidas de Importación Restringida (Observada)	1,038 22%	1,038 22%	1,258 25%	343 7%	117 2%	111 2%	144 3%	118 2%
Partidas de Importación Prohibida	1,852 40%	1,313 28%	9 0%	9 0%	7 0%	7 0%	7 0%	8 0%
Partidas de Importación Prohibida Temporalmente	0 0%	539 12%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%	0 0%
Universo Arancelario (Aproximado)	4,644	4,644	5,013	5,098	5,105	5,208	5,227	5,263

FUENTE : Ministerio de Economía y Finanzas-Banco Central de Reserva

de importación. En Julio del ochenta las partidas de importación libre alcanzaba al 93% del universo y a Diciembre llegaron al 98% (4,980 partidas), mientras sólo 117 partidas (2%) se encontraban restringidas y 7 totalmente prohibidas. Las pocas restricciones que quedaron afectaban principalmente a insumos agrícolas e industriales como papel, abonos, derivados del petróleo, barcos, barras, lingotes, chapas y tubos de hierro o acero, etc.

Como se observa en el Cuadro N° 2, a Diciembre de 1983 5,136 partidas (98%) se encontraban libres, sin restricciones para-arancelarias, 118 partidas se encontraban en el régimen de importación restringida (con licencia previa de importación) y 8 partidas estaban prohibidas de importarse.

En materia arancelaria, como parte de la reforma en la política comercial de 1979 se crea un nuevo Arancel de Aduanas, que entró en vigencia a partir de Diciembre de dicho año. Con él se consolidaron las tasas específicas y ad-valorem en un solo derecho ad-valorem para cada partida arancelaria. Se simplificaron y redujeron las liberaciones y exoneraciones arancelarias. Se redujo la dispersión del arancel pues, se disminuyó la tasa máxima de 355% a 155% y el arancel promedio de 66% a 39%. Aproximadamente 2,728 partidas (53% del universo) tenían aranceles hasta 30%; 1,668 partidas (33% del universo) tenían aranceles sobre 30% y hasta 60% y 701 partidas (14% del universo) alcanzaban aranceles superiores al 60% (Ver Cuadro N° 3).

En Setiembre de 1980 se estableció 60% como arancel máximo y se redujo el promedio a 34%. Esto es, el 14% del universo arancelario que se encontraba por encima del 60% se consolidó en el rango arancelario entre el 50% y 60%.

Durante 1981 el arancel nominal promedio se redujo de 34% a 32%, con una desviación standard de 18 puntos, alcanzándose

CUADRO Nº 3

PERU : NIVEL Y ESTRUCTURA ARANCELARIA

		1975(*) (Dic)	1979(*) (Dic)	1980 (Dic)	1981 (Dic)	1982 (Dic)	1983 (Dic)
1. Arancel Promedio (1)	(%)	66	39	34	32	36(4)	41(5)
2. Desviación Standard (2)		27	24	18	18	18	18
3. Arancel Máximo(sin sobretasa)	(%)	355	155	60	60	60	60
4. Arancel Máximo(con sobretasa)	(%)			61	61	69(4)	70(5)
5. Distribución de partidas con arancel: (3)							
a) De 0%			30	31	37	64	63
b) De más de 0 y hasta 10%			390	388	594	582	629
c) De más de 10 y hasta 20%			773	755	1,297	1,314	1,282
d) De más de 20 y hasta 30%			1,535	1,577	1,223	1,217	1,233
e) De más de 30 y hasta 40%			773	768	647	641	647
f) De más de 40 y hasta 50%			440	436	380	377	378
g) De más de 50 y hasta 60%			455	1,149	1,029	1,031	1,040
h) De más de 60 y hasta 70%			209	---	---	---	---
i) De más de 70 y hasta 80%			175	---	---	---	---
j) De más de 80%			317	---	---	---	---
UNIVERSO ARANCELARIO			5,097	5,207	5,207	5,226	5,262

(1) Nominal Aritmético.

(2) Calculado en base al arancel promedio excluyendo sobretasa.

(3) Sin sobretasas.

(4) Incluye sobretasa de 15% sobre el arancel ad-valorem.

(5) Incluye sobretasa sobre el valor CIF de importación.

(*) La estructura de 1975 estuvo vigente hasta Dic.1978 y la de 1979 hasta Jul.1980.

FUENTE : OFINE-MEF y BCRP

en este período el nivel y la dispersión más bajo de los últimos 25 años. En relación a la estructura de frecuencias del arancel, se nota que 37 partidas (menos del 1%) tenían arancel nulo y aproximadamente el 61% del universo tenía un nivel arancelario inferior al promedio. Por otro lado, la estructura arancelaria a nivel de secciones de la NABANDINA muestra cambios importantes en comparación con la estructura de 1979. Se observa una caída significativa de 33% en promedio de la sección XII calzado, sombrería y afines; una reducción del 27% en el promedio de la sección IV productos industriales, alimenticios y bebidas, además, 25% de reducción en materias textiles y sus manufacturas (sección XI), 23% en joyería (sección XIV), 20% en pieles y cueros (sección VIII) y 18% en productos del reino vegetal (Ver Cuadro Nº 4).

A inicios de 1982 se creó una sobretasa temporal de 15% sobre la tarifa ad-valorem CIF de aplicación sobre todo el universo arancelario. El arancel promedio pasó entonces de 32% a 36%, modificándose la dispersión debido a que la sobretasa recaía en forma no homogénea sobre todas las partidas. A fines de 1982, el 1.2% de las partidas no pagaban arancel, el 12% tenía derechos ad-valorem inferiores al 10%, casi la mitad de las partidas se encontraban en el rango de 11% y 30% de arancel y 20% estaban sujetas a aranceles entre 50% y 60%. Los principales productos que se encontraban totalmente desgravados eran sueros, algunos cereales, semillas, libros y material educativo y algunas medicinas. Los derechos más elevados eran pagados por productos como whisky, conservas, automóviles y electrodomésticos, fibras y tejidos sintéticos, alcohol etílico, entre otros.

En Marzo de 1983 se sustituyó la sobretasa de 15% sobre el arancel ad-valorem, por una tasa temporal de 10% sobre el valor CIF de los bienes importados. El principal objetivo de

CUADRO Nº 4

ESTRUCTURA ARANCELARIA DE LAS IMPORTACIONES (1979-1986)*
(A nivel sección NABANDINA)

	1967	1973	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
						(1)	(2)	(3)	(4)		
I	Animales vivos.	35	50	35	32	30	35	40	46	51	34
II	Productos del reino vegetal	56	65	46	35	28	31	36	45	49	32
III	Grasas y Aceites	45	51	32	31	26	29	35	50	55	40
IV	Productos industriales y alimenticios y bebidas	109	120	78	53	51	59	61	79	89	73
V	Productos Minerales	46	55	20	18	16	18	26	34	37	20
VI	Productos Químicos	43	49	25	24	21	25	32	47	52	35
VII	Materias Plásticas	60	69	39	38	34	39	44	61	68	50
VIII	Pieles y Cueros	128	128	71	51	51	58	60	79	87	70
IX	Madera y Carbón Vegetal	73	84	39	36	36	41	45	62	69	52
X	Materias utilizadas en fabricación de papel	70	77	46	41	36	41	46	63	70	52
XI	Materias textiles y sus manufacturas	153	138	76	52	51	59	61	80	89	72
XII	Calzado, sombrerería y afines	178	168	93	60	60	69	70	91	102	85
XIII	Manufactura de piedras, yeso, cemento	73	80	47	42	37	43	47	65	72	55
XIV	Joyería	101	104	65	42	42	48	54	70	78	61
XV	Metales comunes y manufacturas de estos metales	61	70	36	35	32	37	42	59	65	48
XVI	Maquinarias y aparatos, material eléctrico	37	50	33	33	31	35	41	57	63	46
XVII	Material de Transporte	41	49	39	34	29	34	39	54	60	43
XVIII	Instrumentos de óptica, foto, cine	62	73	40	38	34	38	43	60	66	49
XIX	Armas y municiones	77	77	41	40	40	46	50	68	74	58
XX	Productos diversos	102	113	57	51	50	58	60	80	89	71
XXI	Objetos de arte	20	32	10	10	7	8	17	17	30	46
ARANCEL PROMEDIO		61	69	40	34	32	36	41	57	63	52

* Los datos están tomados para Diciembre de cada año y se refieren a promedios aritméticos.

(1) Incluye sobretasa del 15% sobre el arancel.

(2) Incluye sobretasa del 10% sobre el valor CIF.

(3) Incluye sobretasa del 15% sobre el valor CIF, vigente a partir de Abril.

(4) Incluye sobretasa del 17% sobre el valor CIF, vigente a partir de Mayo.

FUENTE : Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio.

esta medida fue la de disminuir la dispersión del sistema arancelario a fin de reducir las considerables diferencias en el grado de protección de los distintos sectores. Además, en el primer trimestre hubo una reducción de 5 puntos en los derechos advalorem de 32 partidas correspondientes a paquetes CKD. A Diciembre de 1983 el arancel promedio alcanzaba una tasa de 41% y el arancel máximo se elevó a 70%, es decir aproximadamente 10% más del nivel obtenido en 1981. La estructura de frecuencias no sufrió cambios importantes.

Resumiendo, el proceso de liberalización y apertura externa implementado durante el período 1980-1983 modificó sustantivamente el patrón de protección comercial vigente durante la década del setenta. La política de importaciones en esta etapa no sólo permitió la agilización y simplificación de los trámites administrativos para importar, sino que fundamentalmente al suprimir la casi totalidad de restricciones para-arancelarias posibilitó que el arancel se constituyera en el mecanismo fundamental de la protección industrial. Debe indicarse sin embargo, que aún con la liberalización y las reformas implementadas, el promedio arancelario peruano en 1981 fue el mayor de todos los países del Grupo Andino como se aprecia en el Cuadro N° 5.

CUADRO N° 5

NIVEL ARANCELARIO EN EL GRUPO ANDINO*: 1981 (Porcentajes)

Perú	32
Colombia	31
Venezuela	28
Ecuador	26
Bolivia	14

* Promedio aritmético

Fuente : JUNAC

Además, el sesgo antiexportador de la política comercial se mantuvo durante este período. La protección efectiva promedio al mercado interno fue considerablemente mayor que el de las exportaciones como podremos apreciar más adelante.

2.3 PERIODO 1984-1985: CRISIS DE LA LIBERALIZACION

La grave recesión que sufre la economía peruana en 1983, el PBI decrece en 12.3%, junto a los agudos desequilibrios en la balanza comercial y en la balanza de pagos, generados en parte por el incremento significativo de las importaciones derivadas del proceso de apertura externa implementado desde 1980, obligaron al gobierno a modificar las reglas de juegos y por lo tanto a revertir la tendencia de liberalización comercial. Durante el período 1984-1985 ocurrió un proceso gradual de retorno a la situación proteccionista vigente hasta antes de la reforma de 1979.

Durante el primer semestre de 1984 se restableció la lista de productos con importación temporalmente prohibida en la que se incluyó 51 partidas (1% del universo arancelario), a Diciembre de 1984 la lista se había ampliado a 172 partidas (3% del universo) y en Julio de 1985 se aumentó a 188 partidas (4% del universo). Paralelamente, se fue reduciendo el número de partidas con libre importación, mientras que en Julio de 1984 el 97% de las partidas no sufrían restricciones para-arancelarias de ningún tipo, en Julio de 1985 el porcentaje se redujo a 90%. Además se aumentó el número de partidas de importación restringida (licencia previa de importación) de 116 a 350 partidas, lo que representaba el 7% del universo arancelario (Ver Cuadro Nº 6).

En el segundo semestre del 85, con el ingreso del nuevo gobierno del presidente García, el restablecimiento de los mecanismos para-arancelarios se consolida. A Diciembre de

CUADRO Nº 6

RESTRICCIONES PARA-ARANCELARIAS A LAS IMPORTACIONES 1984-1986
(A nivel sección NABANDINA)

	1984 (Jul)	1984 (Dic)	1985 (Jul)	1985 (Dic)	1986 (Feb)	1986 (Abr)
Partidas de Importación Libre	5,120 97%	4,996 94%	4,757 90%	3,259 61%	3,220 60%	3,224 60%
Partidas de Importación Restringida (Observada)	116 2%	126 2%	350 7%	1,553 29%	1,557 29%	1,574 29%
Partidas de Importación Prohibida	8 0%	7 0%	8 0%	525 10%	562 11%	541 10%
Partidas de Importación Prohibida Temporalmente	51 1%	172 3%	188 4%	0 0%	0 0%	0 0%
Universo Arancelario (Aproximado)	5,296	5,302	5,304	5,338	5,340	5,340

FUENTE : Ministerio de Economía y Finanzas-Banco Central de Reserva

1985, el número de partidas de libre importación se había reducido drásticamente abarcando al 61% del universo arancelario (3,259 partidas), se eliminó la lista de prohibiciones temporales y se consolidó una sola lista de partidas de importación prohibida que cubría el 10% del universo arancelario (525 partidas). El 29% restante se sujetaba al régimen de licencias previas de importación, es decir debían de tener algún dictamen favorable de alguna dependencia pública.

En el ámbito arancelario, durante 1984 se elevó la sobretasa arancelaria de 10% a 15%, el promedio arancelario subió a 57% (nivel equivalente al promedio vigente durante la década pasada), la dispersión aumentó hasta 22 puntos y lo que es más importante se amplió el rango de la distribución arancelaria, pues el arancel máximo se elevó a 76% sin sobretasa y 91% con sobretasa.

La estructura arancelaria presentada en el Cuadro N° 7, muestra que a Diciembre de 1984 el número de partidas con arancel nulo (0%) se reduce de 63 a 5, además el valor modal de la distribución que durante el período anterior se encontraba entre 10 y 20% pasa al rango arancelario de 30% - 40%, finalmente, se observa que 1,377 partidas (26% del universo arancelario) tienen un arancel superior al 60% que fue el límite establecido en la política del período anterior.

A Diciembre de 1985, los cambios indicados se van acentuando cada vez más, la sobretasa arancelaria se eleva al 17% sobre el valor CIF de importación, el promedio arancelario sube a 63%, el arancel máximo sin la sobretasa aumenta a 120% y con la sobretasa a 137%, el valor modal de la distribución sube al rango de 40% - 50% y 967 partidas (18% del universo arancelario) tienen aranceles superiores al 80% (Ver Cuadro N° 7).

Si se compara la estructura arancelaria a nivel de sección

CUADRO Nº 7

PERU : NIVEL Y ESTRUCTURA ARANCELARIA

		1983 (Dic)	1984 (Dic)	1985 (Dic)	1986 (Dic)	1988 (Dic)
1. Arancel Promedio (1)	(%)	41(4)	57(5)	63(6)	63(6)	70(7)
2. Desviación Standard (2)		18	22	24	24	24
3. Arancel Máximo (sin sobretasa)	(%)	60	76	120	120	84
4. Arancel Máximo (con sobretasa)	(%)	70(4)	91(5)	137(6)	137(6)	108(7)
5. Distribución de partida con arancel: (3)						
a) De 0%		63	5	6	6	---
b) De más de 0 y hasta 10%		629	458	179	173	445
c) De más de 10 y hasta 20%		1,282	451	614	618	344
d) De más de 20 y hasta 30%		1,233	529	576	580	577
e) De más de 30 y hasta 40%		647	1,456	749	749	741
f) De más de 40 y hasta 50%		378	759	1,223	1,223	1,203
g) De más de 50 y hasta 60%		1,040	266	580	581	565
h) De más de 60 y hasta 70%		---	360	130	129	126
i) De más de 70 y hasta 80%		---	1,017	313	313	308
j) De más de 80%		---	---	967	967	952
UNIVERSO ARANCELARIO		5,262	5,301	5,337	5,339	5,261

- (1) Nominal Aritmético.
 (2) Calculada excluyendo la sobretasa.
 (3) Sin sobretasa.
 (4) Incluye sobretasa de 10% sobre el CIF
 (5) Incluye sobretasa de 15% sobre el CIF
 (6) Incluye sobretasa de 17% sobre el CIF
 (7) Incluye sobretasa de 24% sobre el CIF (estimados del ICE)

(FUENTE : OFINE-MEF, BCRP e ICE.

NABANDINA de 1985 con la de 1981 se observa que el énfasis de la protección arancelaria nominal recayó sobre los sectores de producción de bienes de consumo final como el calzado, sombrería y afines, productos manufacturados diversos, productos industriales, alimentos y bebidas, manufacturas y materias textiles (Ver Cuadro N° 4).

Otro hecho importante que debe destacarse, es que durante 1984-85 aumenta de manera significativa la diferencia entre la tarifa nominal oficial y la tarifa nominal líquida (la primera es el promedio arancelario hasta ahora analizado, y la segunda es el nivel arancelario realmente cobrado a la importación considerando el arancel oficial y las exenciones, liberaciones, rebajas y devoluciones que afectan dicho arancel).

Durante el período 1980-83, la diferencia entre ambos conceptos en promedio alcanzó 18 puntos porcentuales, mientras que entre 1984-85 se elevó en promedio a 36%, es decir se duplicó la cifra. La explicación a este fenómeno es que durante el último período analizado aumentaron en forma considerable las exoneraciones, liberaciones y prohibiciones, de tal forma que la recaudación aduanera si bien aumentó en términos absolutos, la reacción no fue lo suficientemente sensible al incremento de las tasas nominales (Ver Cuadro N° 8).

Las principales liberaciones y exoneraciones arancelarias que perforaban la estructura del arancel estaban conformadas por las compras directas que realizaba el sector público en el exterior (en 1983 el 50% de las importaciones totales del país las realizó el sector público); los convenios internacionales del Grupo Andino, ALADI y el Convenio Aduanero Peruano Colombiano; además existían una multitud de liberaciones sectoriales específicos como la reducción del arancel a 1% durante 1985 para los aceites (D.S. N° 023-85-EF), liberación de implementos

CUADRO Nº 8RECAUDACIONES Y ARANCELES (*)
(Millones de US\$ y porcentajes)

Año	Recaudación Aduanera	Importaciones CIF	Recaudación Promedio	Arancel Promedio	Diferencia
1980	510.5	2917.4	17	34	17
1981	703.9	3981.2	18	32	14
1982	667.1	3482.3	19	36	17
1983	426.8	2482.6	17	41	24
1984	502.6	2136.4	24	57	33
1985	450.7	1804.6	25	63	38
1986	587.7	2417.4	24	52	28
1987	723.6	3196.4	23	61	38
1988	608.6	2892.3	21	70	49

(*) Incluye el arancel ad-valorem y sobretasa.

FUENTE : OFINE-MEF

y material deportivo (R.S. N° 037-85-EF/11), liberación de importación para el servicio público de transporte terrestre (Art. 45° del D. Leg. N° 329), liberación de importaciones para los medios de comunicación (Ley N° 24072), reducción del arancel al 5% para las empresas de servicios públicos de telecomunicaciones (D. Leg. N° 333), reducción a 1% del arancel para hilados de redes (D.S. N° 025-85-ICTI), etc.

2.4 PERIODO 1986-1988: EXPANSION ECONOMICA Y EL RESURGI MIENTO DE LA CRISIS

La economía peruana había alcanzado a Julio de 1985 una grave situación de "inflación con recesión", este fenómeno fue caracterizado por el nuevo gobierno como un proceso de "inflación recesiva" en la medida en que la primera contribuía a alimentar la segunda (5).

El crecimiento continuo de los costos y la exaltación permanente de las expectativas inflacionarias derivadas de las continuas devaluaciones en la tasa de cambio y de la elevación de la tasa de interés, provocaron el agudo proceso inflacionario; paralelamente, el retraso en el crecimiento de la demanda debido a la pérdida de la capacidad de compra de la población y la restricción del gasto público interno provocaron el proceso recesivo.

Sobre la base de dicho diagnóstico se adoptó un "programa económico de emergencia" cuyos principales objetivos fueron: reducir el nivel inflacionario, estabilizando los componentes especulativos que actuaban sobre las expectativas; reactivar el aparato productivo, mejorando gradualmente la capacidad de consumo de la población. Las medidas adoptadas se orientaron a tratar de expandir la demanda efectiva vía aumentos de sueldos y salarios complementado por un creciente gasto fiscal. Simultáneamente, se buscó reducir los costos de producción

modificando la estructura y nivel de los llamados "precios básicos" (salarios, tasa de interés, tasa de cambio y precios de combustibles y energía). En este sentido, se disminuyó drásticamente las tasas de interés y se congeló el tipo de cambio; además se implantó un "estricto" control de precios y se limitó la convertibilidad de los certificados en moneda extranjera a fin de actuar sobre las expectativas y desdolarizar las transacciones internas. En el ámbito financiero externo, se propuso la limitación del pago de la deuda externa a un porcentaje del valor de las exportaciones.

Durante el primer año de aplicación del programa se logró reducir la inflación de un nivel superior al 150% hasta 63%; sin embargo, la tendencia inflacionaria resurgió en 1987 (114.5% anual) y se descontroló en 1988 alcanzando un nivel acumulado de 1,722%. Debe indicarse, que en un primer momento se logró desdolarizar la economía (la participación de la moneda nacional en la liquidez total aumentó de 48% a 75%); y se consiguió acumular reservas (éstas aumentaron de 868 millones a 1,400 millones), pero a fines de 1987 las reservas prácticamente no existían y los agentes económicos volvieron a preferir el dólar en sus operaciones comerciales.

La dinámica y el carácter generalizado del crecimiento económico alcanzado durante los años 1986-1987 (el PBI aumentó en 8.5% y 6.9% respectivamente), ha conducido rápidamente a la reedición de los estrangulamientos que caracteriza la evolución de nuestra economía (escasez de divisas, falta de financiamiento para la inversión, rigidez en el gasto público, etc.), generándose en 1988 la vieja tendencia recesiva e inflacionaria que nos ha conducido a un nuevo colapso (el PBI decreció en 8.8%) y crisis del sistema.

En este contexto, la política de importaciones se basó en el

restablecimiento de los instrumentos para-arancelarios como mecanismo fundamental de protección. Esto se debió básicamente a que como producto de la reactivación económica de los dos primeros años, el tipo de cambio al ser considerado un "precio básico" se le utilizó como mecanismo de reducción de costos y por tanto su congelación originó la pérdida continua de la paridad, lo cual permitió la neutralización del arancel como medio para encarecer los productos importados. En la práctica, la política cambiaria no sólo anuló el efecto del arancel sino que también subsidió directamente la importación. Por tal motivo, el control de las importaciones se realizó a través de múltiples restricciones cuantitativas y administrativas.

En Agosto de 1985 se dieron las primeras medidas para ampliar el control directo sobre las importaciones. En esta fecha se incorporó 1,250 partidas al Régimen de Importación con Licencia Previa (D.S. Nº 104-85-ICTI) que representaban el 23% del universo arancelario; a fines del mismo mes se aumentaron 5 partidas más y a Diciembre el total consolidado alcanzaba a 1,553 partidas (29% del universo). En esta fecha también se amplió la lista de productos de importación prohibida que a Diciembre llegó a 525 productos (10% del universo). El 61% de las partidas arancelarias no tenían ninguna restricción para-arancelaria.

Durante 1986 la tendencia al control no arancelario de las importaciones aumenta. A Diciembre de este año el 50% del universo arancelario (aproximadamente 2,647 partidas) se encontraban en el Régimen de Licencia Previa de Importación y sólo el 39% tenía aún plena libertad de importación. Debe indicarse que durante este año no se cambió el aparato administrativo encargado de otorgar las licencias, por lo tanto el trámite para obtenerla se hizo extremadamente lento, aumentando así el costo administrativo de la importación. El ICE

estimó que en promedio diariamente se recepcionaban 350 solicitudes de Licencias Previas, lo que dan un total aproximado de 7,000 licencias al mes, además la dirección de importaciones incluyendo al Director contaba con sólo 21 personas, lo cual da una idea de la naturaleza de la evaluación o calificación que se hacía; en realidad no se disponía de capacidad logística ni técnica para realizar el control y evaluación de los productos a importar por lo que el sistema se convirtió en algo extremadamente arbitrario y sujeto a corrupción.

A inicios de 1987 dadas las dificultades crecientes que se presentaban en las reservas internacionales se creó la "Licencia de Cambio" (D.S. Nº 026-87-EF) como mecanismo paralelo a la Licencia Previa de Importación, con el objeto de racionar directamente las divisas, a fin de aliviar las presiones sobre el nivel de reservas y el tipo de cambio. La administración de este sistema estuvo a cargo del Banco Central de Reserva. El resultado fue la de aumentar el costo administrativo de la importación pues los importadores luego de obtener su Licencia Previa de Importación, estaban obligados a tramitar la respectiva Licencia de Cambio; en la práctica, se superpuso dos sistemas sin ningún criterio de racionalidad salvo la de disponibilidad de divisas, las cuales se otorgaron según la capacidad de presión de los importadores.

En Marzo de 1987 se crea el "Presupuesto de Divisas" como mecanismo para planificar y asignar las disponibilidades de divisas durante el año. La secretaría técnica y administración estuvo a cargo inicialmente del Banco Central de Reserva. En Setiembre de este año se eliminó el requisito de "Licencia de Cambio" para importar (cuya vida fue de sólo 7 meses) y se incorporó el Presupuesto de Divisas al régimen de Licencias Previas de Importación (D.S. Nº 097-87-PCM). Debe destacarse que con el dispositivo indicado se creó el "Sistema de Presupues

to de Divisas" constituido por una comisión de presupuesto, una oficina técnica y un órgano ejecutor que recayó en el Instituto de Comercio Exterior. En Diciembre de este año gran parte de las partidas incluidas en el Régimen de Licencia Previa (D.S. N° 241-87-EF) pasan (nuevamente) a ser supervisadas por el BCR. Con este hecho aproximadamente 1,679 partidas arancelarias son afectadas por una doble supervisión administrativa; sin embargo, en Junio de 1988 se elimina esta medida (D.S. N° 082-88-EFC).

Los continuos cambios ocurridos en la administración del control cuantitativo de las importaciones durante 1987, demuestran las grandes dificultades técnicas y burocráticas que se presentaron en la racionalización y asignación de las escasas divisas. El denominado Presupuesto de Divisas no fue más que un ejercicio burocrático que se utilizó para dejar de otorgar divisas a aquellos sectores que no tenían capacidad negociadora frente al Estado, en realidad los topes trimestrales establecidos nunca se cumplieron por lo que a lo largo del año se hicieron múltiples reformulaciones, tantas que al final del tercer trimestre de 1987 ya se había otorgado gran parte de las divisas correspondientes a 1988. De hecho, el ente racionalizador de las divisas fue el BCR que a través de diversos mecanismos como la "Autorización de Pago" creada a fines de 1987 o la visación previa de cierto grupo de licencias indicado anteriormente, determinó efectivamente la asignación de divisas para la importación.

En este marco, a Julio de 1987, el 59% del universo arancelario requería de Licencia Previa para importar; sin embargo, en Agosto de este mismo año se restringió completamente la libre importación, de tal forma que el 90% de las partidas se encontraban sujetas a algún tipo de restricción administrativa y/o cuantitativa, situación esta sin precedentes en la historia

de la política comercial peruana. Esta situación continuó durante 1988; sin embargo, a fines del primer trimestre de este año se autorizó la importación sin uso de divisas procedentes del BCR, otorgándose inicialmente como incentivo un "premio" (rebaja) arancelaria que luego fue suspendida por los excelentes beneficios que le significó a los importadores (Ver Cuadro Nº 9).

Por otro lado, se utilizaron otros mecanismos para-arancelarios de menor jerarquía como por ejemplo, el otorgamiento de la licencia previa depende de los "dictámenes de no competencia" otorgados por el Ministerio de Industrias en el caso de productos industriales, opinión del Ministerio de Agricultura para el caso de productos agropecuarios, o de la Comisión Nacional de Medicamentos y Drogas (CONAMAD) en el caso de medicinas. Durante 1988 se implementó el Financiamiento Previo Externo con el objeto de aliviar las presiones sobre el flujo de caja del BCR, mediante este mecanismo se obliga a que el importador de ciertos insumos y bienes de capital financien sus compras externas en plazos de 90, 180 y 360 días. El Anexo Nº 5 era un formato otorgado por el BCR con el objeto de registrar estadísticamente las importaciones y controlar el posterior pago de la misma; este documento era indispensable para el desaduanaje de las mercancías. Registros de cuotas o cupos en el marco de Convenios Internacionales como el Grupo Andino (GRAN) y ALADI. Restricciones administrativas por calidad, certificado de ITINTEC, o sanitarios como los Certificados Zoo y fitosanitarios. Constancias de conformidad (precio, calidad y volumen) otorgados por las compañías supervisoras de nuestro comercio exterior desde 1987 (SGS y SSI). Exclusividad estatal en la importación de productos siderúrgicos, alimentos básicos, etc. Licencias de Importación Global para las empresas del Estado. Contratos de facilidades administrativas de importación para la exportación (SEXIM). Exoneraciones explícitas de licencias y tributos arancelarios para ciertas actividades (transporte,

CUADRO Nº 9

RESTRICCIONES PARA-ARANCELARIAS A LAS IMPORTACIONES 1986-1988

	1986 (Dic)	1987 (Jul)	1987 (Ago)	1987 (Dic)	1988 (Dic)
Partidas de Importación Libre	2,068 39%	1,608 31%	0 0%	0 0%	0 0%
Partidas de Importación Restringida (Licencia Previa)	2,647 50%	3,106 59%	4,714 90%	4,721 90%	4,723 90%
Partidas de Importación Prohibida	536 11%	541 10%	541 10%	538 10%	538 10%
Universo Arancelario (Aproximado)	5,251	5,255	5,255	5,259	5,261

FUENTE : Instituto de Comercio Exterior

medicinas, etc.). Ver Cuadro N° 10.

En materia arancelaria, durante 1986 se mantiene la sobretasa de 17% sobre el Valor CIF de importación establecida en 1985, en general se conserva casi invariable la misma estructura arancelaria hasta 1987. Sin embargo, en 1988 la sobretasa arancelaria es incrementada a 24% lo cual eleva el promedio arancelario a 70%, a pesar que a mediados del año se redujo el arancel máximo a sólo 84% y se eliminó las exoneraciones y liberaciones obligándolas a pagar un arancel mínimo de 10%. Por lo tanto la distribución arancelaria se acotó al rango de 10 y 84% pero no cambió significativamente la naturaleza de su distribución pues el valor modal se mantuvo entre 40 y hasta 50% (Ver Cuadro N° 7).

Finalmente, debemos indicar que la política cambiaria desde Julio de 1985 tuvo una orientación discriminatoria significativa que se expresa en la implementación de tipos de cambios diferenciales. En Agosto de ese año, luego de efectuar una devaluación aproximada del 12%, se decide congelar su precio hasta Diciembre de 1986. Durante ese lapso se ampliaron los tipos de cambio de tal forma que se llegaron a tener 14 cotizaciones distintas para importaciones y exportaciones. A Diciembre de 1986 la pérdida de paridad se hizo cada vez más notoria y se generaron problemas de orden operativo en el manejo de las múltiples tasas de cambio (comercio informal, desincentivo a la exportación, incremento de importaciones, etc.). Entre Enero y Julio del 87, se aplica una política de pre-anuncios cambiarios y se intenta corregir las cotizaciones del mercado informal con la intervención del BCR; sin embargo, posteriormente, se vuelve a congelar el cambio hasta Octubre; en esta fecha la pérdida de paridad se estimaba en un 90%. En Octubre, dado el alto diferencial cambiario entre el dólar oficial y el financiero en el marco de una dinámica acción

CUADRO Nº 10**ESQUEMA DEL SISTEMA DE PROTECCION COMERCIAL PERUANO
1987-1988****ARANCELES Y MECANISMOS EQUIVALENTES**

- . Ad-valorem (D.L. 22619 y D.S. 116-79).
- . Sobretasa arancelaria (Ley 23337).
- . Imp. a la promoción de ENT (D.L. 22342).
- . Imp. sobre el flete de mar (D.L. 22202 y 22448).
- . Financiamiento externo obligatorio (R.C. 006-88-EF/90).
- . Franquicias arancelarias (GRAN,ALADI, Acuerdo Perú Colombia,UNTAD, etc.).
- . Admisión Temporal.
- . Internamiento Temporal.

RESTRICCIONES CUANTITATIVAS

- . Presupuesto de Divisas.
- . Licencia de Cambio.
- . Autorización de Pagos.
- . Cuotas negociadas en acuerdos internacionales (GRAN, ALADI, etc.).
- . Lista de productos prohibidos.

RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS

- . Licencia previa de importación.
- . Dictámenes sectoriales: De no competencia con producción nacional (MICITI); Normas Nacionales de Control (ITINTEC); Certificados zoo y fito sanitarios (agricultura), etc.
- . Supervisión del precio, calidad y volumen por SGS y SSI.
- . Anexo 5 (BCR).
- . Registro de empresas importadoras.
- . Autorización para exportar (productos restringidos y prohibidos).
- . Certificado de Origen para Exportación (GRAN, ALADI).
- . Registros de Empresas Exportadoras, comercializadoras y/o productos específicos (confecciones, proveedores de insumos para export.).

NOTA: Se presenta sólo los principales mecanismos aplicados entre 1987-1988, algunos de ellos han sido ya eliminados, pero la mayoría si guen vigentes.

especulativa, el gobierno decide suprimir el mercado financiero, se toma como base para la cotización oficial el dólar MUC y se crea el mercado de CBME, paralelamente se prohibieron formalmente las operaciones privadas (fuera del BCR) de compra-venta de moneda extranjera. En Diciembre se unifica las cotizaciones para el sector exportador (en tradicionales y no tradicionales) y se devalúa en 40% recuperándose la paridad en un nivel compatible al del año 85; paralelamente, se efectuó una dévaluación del 65% para insumos y bienes de capital importado; sin embargo, no se afectó las cotizaciones de alimentos esenciales y medicinas con la intención de amortiguar las presiones inflacionarias (se incrementó el contrabando fronterizo de productos básicos).

En los primeros meses de 1988 se indexa el tipo de cambio al IPC pero dado los índices crecientes de inflación mensual se decide suspender la medida. Al igual que lo ocurrido en los años anteriores, el dólar importador sigue siendo utilizado como instrumento redistributivo aunque se permite cierto crecimiento en los rubros de insumos y bienes de capital hasta que finalmente en Setiembre de este año, como producto de los sucesivos ajustes, el BCR pierde en gran medida el control o regulación del precio de la divisa.

NOTAS

- (1) **GIECO-UNI**
"Industrialización y políticas de industrialización en el Perú (con énfasis en el período 1950-1968)"
Lima, Mayo 1978
- (2) **THORP, ROSEMARY - BERTRAM G.**
"Perú 1960-1977"
The Mac Millan Press Ltd. 1978 Great Britain
- (3) **CEBETECOS, RUFINO y VEGA, JORGE**
"Los efectos de una nueva política de protección en el Comercio Exterior del Perú"
Publicaciones CISEPA N° 40, PUCP Dpto. de Economía
- (4) **BANCO CENTRAL DE RESERVA**
"El Proceso de liberalización de las importaciones: Perú 1979-1982"
Lima, Mayo de 1983
- (5) **FERRARI, CESAR**
"La heterodoxia en política económica (o la nueva política económica peruana)"
En Estabilidad y Ajuste Estructural en A.L.
ESAN 1986.

III. RESULTADOS DE LAS POLITICAS DE PROTECCION COMERCIAL 1980-1988

En este capítulo se presenta la evaluación de los efectos y resultados de las políticas e instrumentos de la protección comercial aplicados durante el período analizado. Asimismo, se enjuicia la racionalidad del Estado en la ejecución y administración de los mecanismos proteccionista a la luz de los postulados que definen la política "óptima" en la Teoría del Comercio Internacional.

3.1 EVALUACION DE LOS MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE PROTECCION

Los mecanismos de protección comercial, como se ha demostrado en los capítulos anteriores, afectan no sólo el nivel y composición de las importaciones sino también los precios relativos domésticos y por ende la estructura productiva y de consumo interna.

En primer lugar se analizarán las variables que afectan la evolución de las importaciones. Para ello se construye un índice que mide la protección conjunta resultante de las políticas arancelaria y cambiaria; asimismo, se toma en cuenta la relación de precios de nuestros intercambio externo y el efecto de las restricciones para-arancelarias; luego se estudia la importancia del producto bruto sobre la estructura de las importaciones. Finalmente se presenta los efectos de la política protectora sobre el aparato productivo, evaluándose los niveles de protección efectiva y las principales distorsiones que muestra la estructura de producción.

PROTECCION ARANCELARIA Y CAMBIARIA

La experiencia económica reciente verifica que el nivel arancelario y la variación del tipo de cambio son dos variables muy importantes para explicar el desenvolvimiento de las importaciones. Si se devalúa a un ritmo menos 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.

Se ha elaborado un indicador que incorpora tanto las medidas arancelarias cuanto el tipo de cambio real, al que denominaremos índice de protección arancelaria y cambiaria. Cuanto mayor sea este índice menor será el incentivo a importar y viceversa.

El índice del nivel arancelario utilizado, mide el desarrollo del arancel nominal promedio aritmético, cuya serie fue presentada en el capítulo anterior, tomando como año base 1985. Por su parte, el índice del tipo de cambio real permite determinar en qué medida la devaluación de nuestra moneda ha sido superior al diferencial de la inflación interna (medida por el IPC), y externa (medida por el promedio ponderado de las inflaciones domésticas de nuestros principales socios comerciales). El producto de estas dos variables permite obtener el índice de protección requerido (Ver Cuadro Nº 11 y Gráfico Nº 1).

En principio se observa que existe una considerable correlación negativa entre el índice de protección y el índice de importaciones ($r = -0.6$). Este hecho muestra la relevancia estadística que tiene nuestro indicador en la explicación de las importaciones.

El índice de protección disminuyó continuamente durante el período 1978-1981, por la reducción tanto de las tasas arancelarias cuanto del tipo de cambio real, teniendo el primero mayor incidencia. Simultáneamente, las importaciones crecen en forma realmente vertiginosa; esta situación nos indica que el proceso de liberalización permitió efectivamente reducir el costo de los productos importados no sólo por efecto de la reducción arancelaria sino también por el atraso cambiario. Si bien estos elementos jugaron un papel importante en la expansión de la demanda por productos importados no fueron los únicos, pues al parecer existió

CUADRO Nº 11

INDICE DE PROTECCION ARANCELARIA Y CAMBIARIA: 1975-1988 (*)
(Julio 1985 = 100)

Años	Nivel Arancelario	Indice del Nivel Arancelario (1)	Indice de tipo de Cambio Real (2)	Indice de protección Arancelaria y Cambiaria (3)	Indice de importaciones (Mill US\$ CIF)
1975	66	104.8	55.82	58.50	119.2
1976	66	104.8	60.59	63.49	95.7
1977	66	104.8	72.70	76.19	88.6
1978	66	104.8	98.05	102.76	67.6
1979	39	61.9	93.27	57.73	80.2
1980	34	54.0	84.32	45.53	141.3
1981	32	50.8	72.65	36.91	194.2
1982	36	57.1	73.35	41.88	162.2
1983	41	65.1	82.79	53.90	107.9
1984	57	90.5	84.92	76.85	118.4
1985	63	100.0	100.00	100.00	100.0
1986	63	100.0	87.76	87.76	119.8
1987	63	100.0	71.89	71.89	156.2
1988	70	111.1	69.81 (4)	77.56	141.6

(*) Datos a fines de período; el arancel considera la sobretasa.

(1) Serie construída con la información del Capítulo II.

(2) Construído con el tipo de cambio real importador.

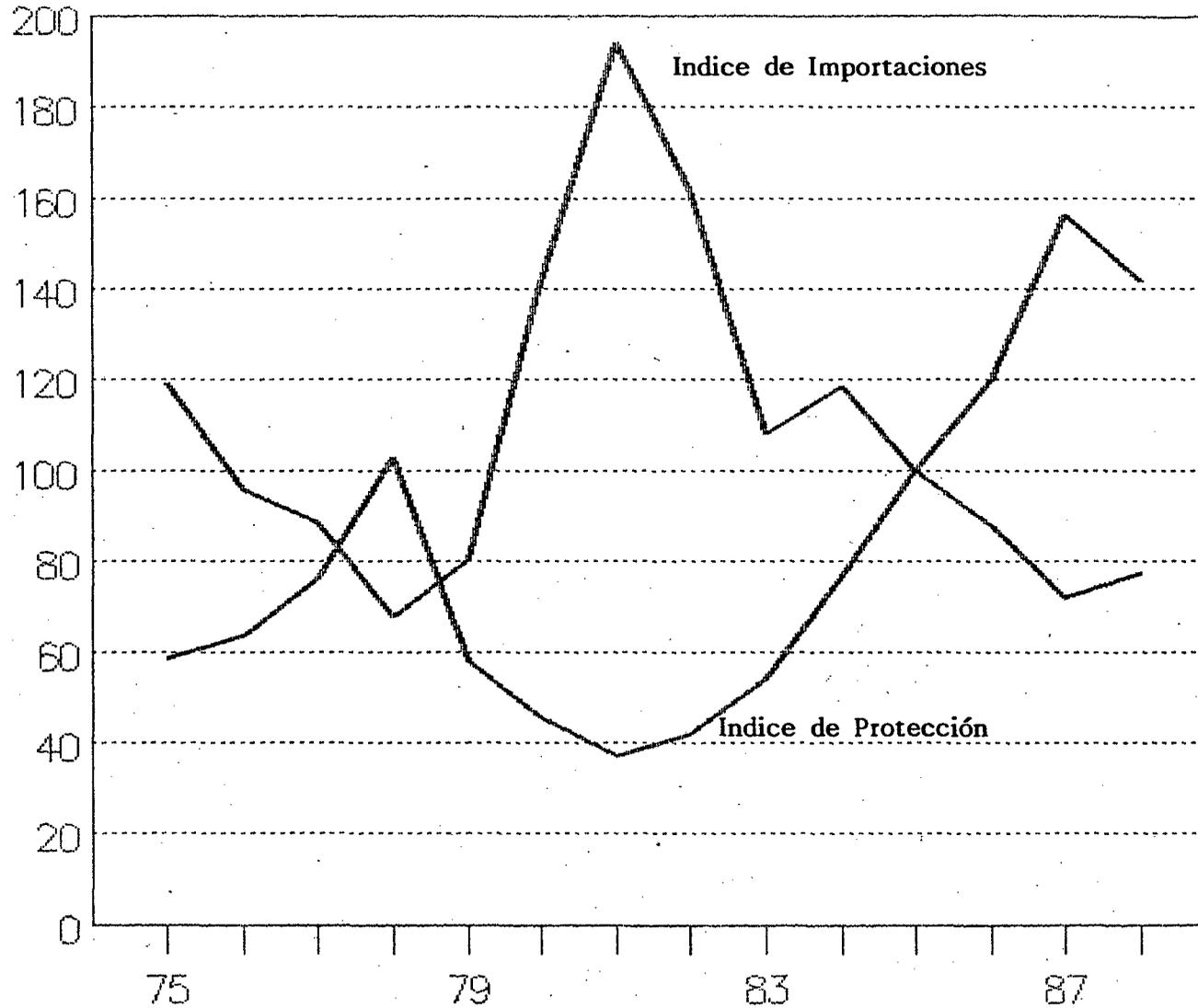
(3) Producto de (1) y (2).

(4) Promedio Enero-Setiembre.

FUENTE : OFINE-MEF, BCR, ICE.

GRAFICO Nº 1

INDICE DE PROTECCION ARANCELARIA Y
CAMBIARIA 1975-1988
(Año 1985 = 100)



una considerable demanda "reprimida" ya que la producción no creció lo suficiente como para justificar dicha expansión.

Entre 1982-1985 la tendencia anterior se revirtió, debido fundamentalmente a la aceleración del ritmo devaluatorio y a la introducción y sucesivo incremento de una sobretasa arancelaria sobre las importaciones. Por su parte, las importaciones caen sensiblemente sobretodo en 1983, año en que se produce una aguda recesión, sólo en 1984 se observa un ligero incremento debido básicamente a la tenue recuperación de la producción real ya que el costo de la importación por efecto del arancel y tipo de cambio se había incrementado.

Durante 1986-1987 el índice de protección arancelaria y cambiaria vuelve a caer en forma significativa, pero en este caso la caída es explicada únicamente por la sobrevaluación de la tasa de cambio, pues la estructura y nivel arancelario no sufre modificaciones de importancia. Las importaciones también crecen en forma importante, aunque gran parte de éstas pueden ser explicadas por el crecimiento económico, lo cierto es que se abarató el costo de la importación por el continuo congelamiento del tipo de cambio y el consiguiente subsidio cambiario a favor de la importación. Debe destacarse que en este período, el efecto cambiario anuló completamente el sobre costo arancelario sobre los productos importados.

Finalmente en 1988 se observa un ligero incremento del índice de protección debido al aumento en el nivel arancelario (se incrementó la sobretasa a 24%), a pesar de que el tipo de cambio siguió deteriorándose. Sin embargo, las importaciones caen en un grado mucho mayor debido básicamente al agudo ciclo recesivo que caracterizó la evolución económica de este año (Ver Gráfico N° 1).

RESTRICCIONES PARA-ARANCELARIAS

Anteriormente se había indicado que la considerable expansión de las importaciones durante el período de liberalización (1979-1981), en parte puede ser explicado por la existencia de una demanda "reprimida". Este hecho se verifica cuando se analiza el efecto de las prohibiciones. Con anterioridad a la reforma, el movimiento de las partidas prohibidas fue mínimo (1% del total de importaciones en 1977, originadas por las exoneraciones provenientes de los acuerdos internacionales). Sin embargo, al eliminarse dichas prohibiciones el valor importado de los productos afectados alcanzó niveles significativos, por ejemplo en 1980 se importó 235 millones de dólares, lo cual representó el 8% del total importado y en 1982 se importó 360 millones de dólares lo que representaba el 10% del valor total importado (Ver Cuadro N° 12 y Gráfico N° 2).

Los principales productos cuya importación se vió considerablemente incrementada después de la reforma fueron, bienes de consumo duradero como automóviles y camiones, electrodomésticos, artículos de confitería y tejidos. Sin embargo, también se registró elevados niveles de importación de algunos alimentos como el azúcar y arroz descascarillado.

En cuanto a las importaciones restringidas, debe observarse que este tipo de restricciones no significa necesariamente un impedimento para importar, pero sí, mediante este sistema se aplica cierta discrecionalidad en la autorización de las importaciones, por ejemplo se le da preferencia al Estado o a las empresas con capacidad de presión y que operan en el mercado doméstico en condiciones de monopolios u oligopolios. Por lo tanto, se afecta los precios relativos domésticos de acuerdo al grado de competencia en el mercado interno del productos importado. Este efecto no ha sido considerado en los alcances del presente estudio.

CUADRO Nº 12**RESTRICCIONES PARA-ARANCELARIAS 1978-1988(*)**
(Porcentaje)

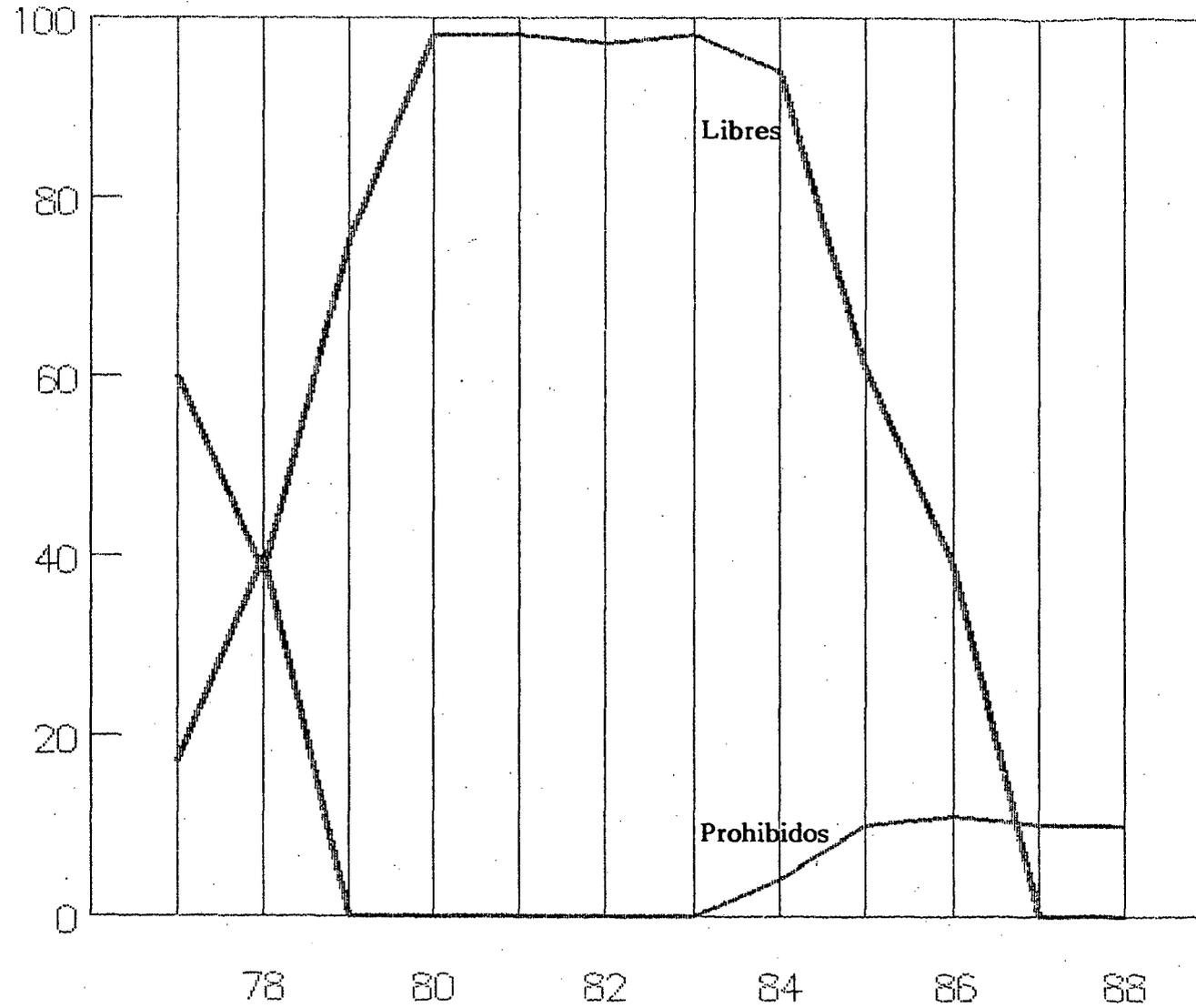
AÑOS	PORCENTAJE DE PARTIDAS DE IMPORTACION		
	LIBRE	RESTRINGIDA	PROHIBIDA
1978	38	22	40
1979	75	25	n.s.
1980	98	2	n.s.
1981	98	2	n.s.
1982	97	3	n.s.
1983	98	2	n.s.
1984	94	2	4
1985	61	29	10
1986	39	50	11
1987	0	90	10
1988	0	90	10

(*) Cifras a Diciembre de cada año
n.s.: No Significativo

FUENTE : Capítulo II

GRAFICO N° 2

PROPORCION DE PARTIDAS DE IMPORTACION
SIN RESTRICCIONES PARA-ARANCELARIAS Y PROHIBIDAS
(Porcentaje)



Por otro lado, en el Cuadro N° 12 se observa la evolución de las partidas que pueden importarse con plena libertad. Entre 1978-1980 la proporción de las partidas libres se eleva considerablemente y a su vez prácticamente se eliminan aquellas que estaban totalmente prohibidas. A partir de esta fecha y hasta 1984 las restricciones para-arancelarias tienen un efecto marginal sobre el costo, estructura y nivel de las importaciones. Durante los años 1985-1988 el porcentaje de prohibiciones alcanza un nivel promedio de sólo 10% y comprende fundamentalmente a productos de consumo no duradero; sin embargo, la proporción de bienes de importación restringida crece aceleradamente hasta alcanzar el 90% del universo arancelario en 1988. Aquí nuevamente vemos que la intervención discrecional del Estado en la política de importaciones ha jugado un papel importante, pero a pesar de ello, las importaciones han crecido de manera significativa lo cual refleja la poca efectividad en el control de las importaciones mediante este tipo de mecanismos (Ver Gráfico N° 2).

TERMINOS DE INTERCAMBIO

Las importaciones efectuadas durante el proceso de liberalización pueden ser atribuidas también al hecho de que nuestros precios relativos de exportación mejorarán en relación a los precios de importación. En cierta forma esta situación constituyó el marco externo que permitió aplicar la flexibilización comercial; sin embargo, no siempre nos fue favorable. El índice de los términos de intercambio externo creció sostenidamente durante 1978-1980 debido al gran repunte en las cotizaciones de nuestros principales productos mineros de exportación y a pesar del recrudecimiento inflacionario, sobre todo en Estados Unidos que es nuestro principal socio comercial. Esto permitió al BCR acumular en pocos años un nivel de reservas superior a los 1,000 millones de dólares lo que constituyó el colchón financiero que sustentó la liberalización comercial aplicada.

En los años posteriores y hasta 1987 se observa un deterioro permanente en el índice de los términos de intercambio, a excepción de 1983. Al parecer, la apertura comercial externa entre 1981-1982 sobrestimó la permanencia alta de los precios de exportación y subestimó la inflación que ocurriría en los países a los cuales les compramos bienes importables. A fines del 83, gran parte de las reservas internacionales se habían utilizado, y la economía decreció sensiblemente. Debe destacarse que la tendencia al deterioro del índice de intercambio se hace mucho más severa a partir de 1985 debido fundamentalmente a que los precios de exportación no logran recuperar ni siquiera los niveles promedios de la década del 70 y al repunte inflacionario de los países desarrollados especialmente en 1987 (Ver Cuadro N° 13 y Gráfico N° 3).

Si bien los precios de nuestro intercambio externo permiten explicar en parte, las decisiones en la política de importaciones durante los primeros años de la década de los ochenta, es poco probable que haya jugado un papel relevante en los años posteriores.

CRECIMIENTO ECONOMICO E IMPORTACIONES

La evidencia empírica muestra que el nivel real de las importaciones en nuestro país se encuentra estrechamente vinculado con el crecimiento económico. Este hecho se verifica con el alto grado de correlación que existe entre las variaciones del PBI real y las importaciones cuyo coeficiente alcanzó el 96% para los últimos veinte años. Asimismo, se comprueba que existe una gran sensibilidad de las importaciones frente al PBI, pues la elasticidad media total durante el mismo período fue de 3.12.

Estos coeficientes ponen de manifiesto una de las características más importantes de la estructura productiva peruana, cual es el elevado componente importado del consumo, producción e inversión

CUADRO Nº 13INDICES DE COMERCIO EXTERIOR
(Año 1978 = 100)

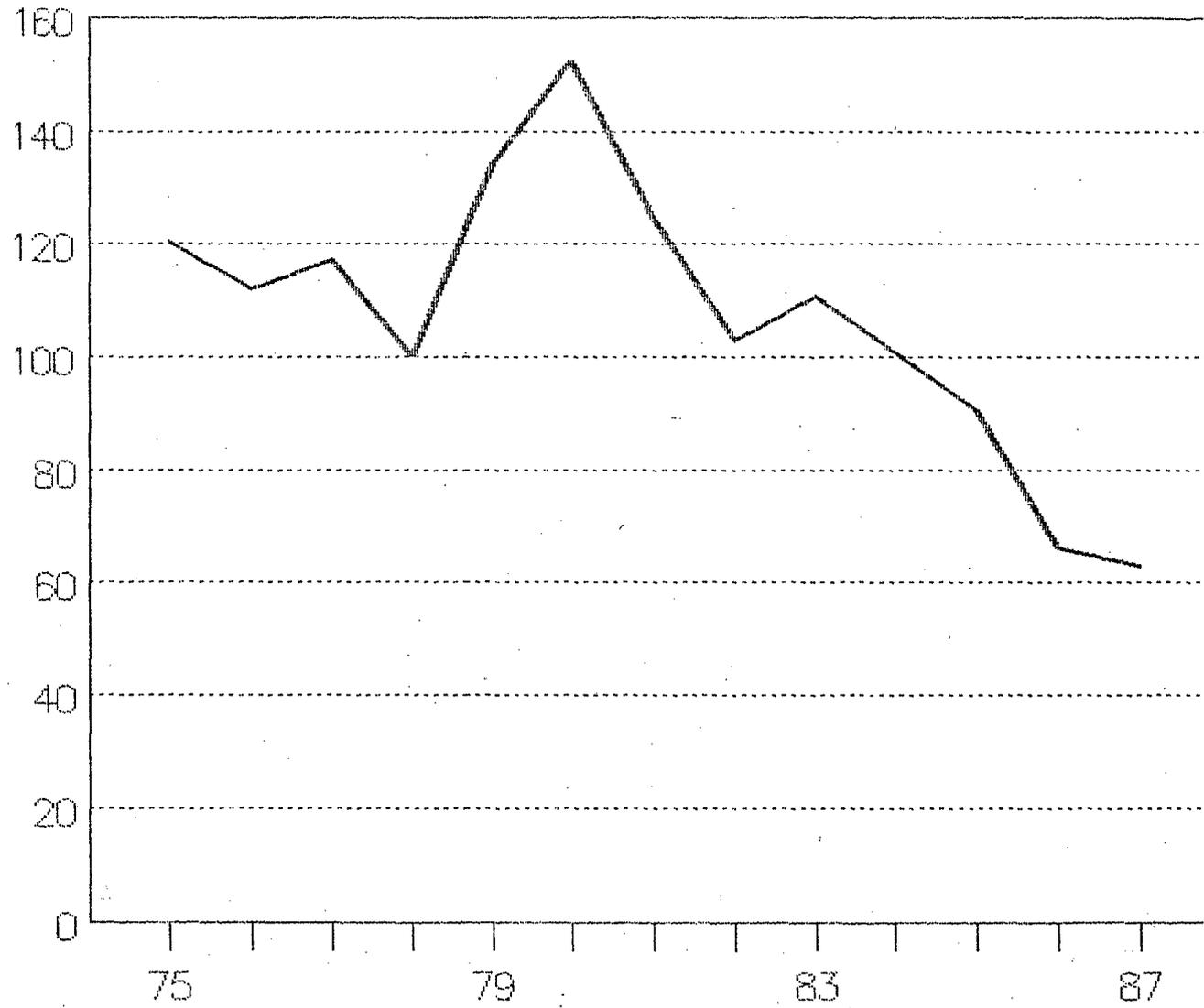
Años	Indice de Precios de Exportación Tradicional (1)	Indice de Precios Externos de Im- portación (2)	Indice de Térmi- nos de Intercam- bio (3) = (1) / (2)
1975	91.4	76.0	120.3
1976	89.3	79.7	112.0
1977	102.5	87.5	117.1
1978	100.0	100.0	100.0
1979	149.1	111.0	134.3
1980	189.5	124.2	152.5
1981	160.4	128.4	124.9
1982	133.0	129.1	103.0
1983	146.0	132.0	110.6
1984	134.6	133.3	100.9
1985	118.2	130.5	90.6
1986	101.4	153.7	66.0
1987	109.2	170.9	63.9

- (1) Ponderado de acuerdo a la estructura de exportación de cada año (Fórmula de Paasche).
 (2) Inflación externa relevante para el Perú.
 (3) Calculado en base al índice de precios de exportación deflactado por el índice de inflación externa.

FUENTE : BCRP

GRAFICO Nº 3

INDICE DE TERMINOS DE INTERCAMBIO
(Año 1978 = 100)



interna.

Con el objeto de estudiar la relación entre el crecimiento económico y las importaciones, se efectuaron varios ejercicios econométricos descomponiendo las importaciones según la clasificación CUODE y relacionándolas con el PBI real para un período de 17 años (1970-1987). Se encontró que la mejor especificación se obtiene utilizando funciones doble logarítmicas, de tal forma que los coeficientes de regresión estimados nos permiten encontrar directamente las respectivas elasticidades. El detalle de los procedimientos seguidos, se presentan en el Anexo N° 3 del presente capítulo (Ver Cuadros N° 14 y 15; y Gráfico N° 4).

El resumen de los resultados obtenidos en la estimación se muestran en el Cuadro N° 15; a partir de ellos se pueden inferir las siguientes conclusiones:

- a. Los cambios en el nivel de importaciones son explicados desde el punto de vista estadístico, por las variaciones del PBI real en un rango que va del 75% al 90%.
- b. El PBI real es una variable relevante en la explicación de las importaciones, lo cual es apoyado estadísticamente por la prueba "t" de significancia individual, y la prueba "F" de significancia global.
- c. La elasticidad de las importaciones respecto al PBI se ubica alrededor del 3% para el período analizado (1970-1987). Es decir, por cada punto porcentual en el crecimiento del PBI debe esperarse un crecimiento medio de tres puntos porcentuales en las importaciones.
- d. Mientras la elasticidad para el nivel global de importaciones es de 3.12, es la categoría de bienes de consumo, el que muestra la mayor relación con 3.84%, seguido por los bienes

CUADRO Nº 14

EVOLUCION DEL PBI REAL E IMPORTACIONES (*)
(Tasas de crecimiento en porcentaje)

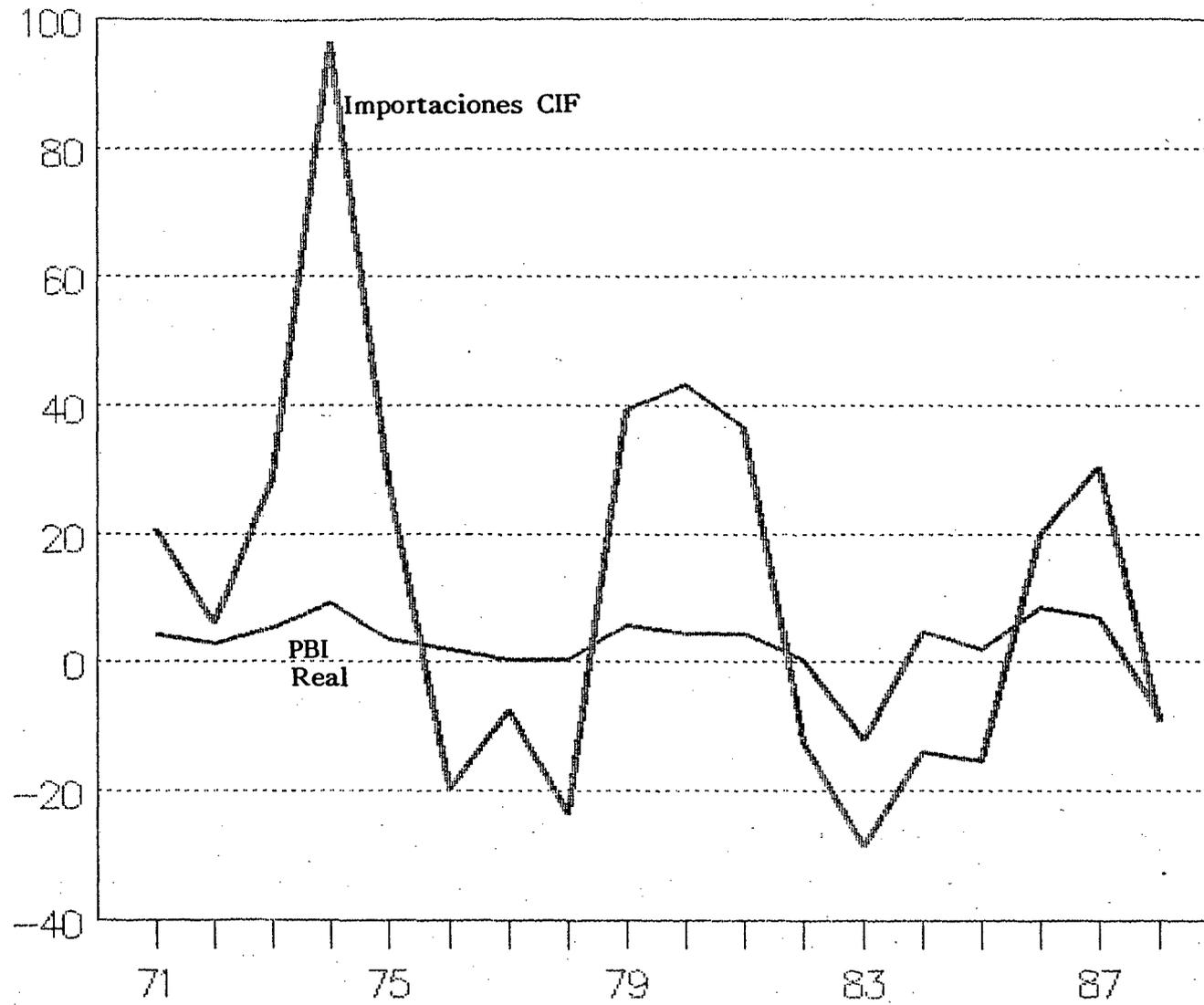
AÑO	PBI	IMPORT. CIF	AÑO	PBI	IMPORT. CIF
1971	4.2	20.6	1980	4.5	43.1
1972	2.8	6.1	1981	4.4	36.5
1973	5.4	28.6	1982	0.3	-12.5
1974	9.3	96.5	1983	-12.3	-28.6
1975	3.4	28.3	1984	4.7	-14.0
1976	1.9	-19.7	1985	2.5	-15.5
1977	0.4	- 7.5	1986	8.5	19.8
1978	0.3	-23.7	1987	6.9	30.4
1979	5.8	39.2	1988	-8.4	- 9.3

(*) PBI con base 1979. Importaciones en dólares corrientes.

FUENTE : Instituto Nacional de Estadística

GRAFICO Nº 4

EVOLUCION DEL PBI REAL E IMPORTACIONES
(Tasas de Crecimiento en porcentajes)



CUADRO Nº 15

ESTIMACION ECONOMETRICA SOBRE LA RELACION ENTRE IMPORTACIONES Y EL PRODUCTO BRUTO INTERNO

Variable Endógena	Variables Exógenas	Coeficientes de la Función Doble Logarítmica (1)				
		Constante	PBI Real (L PBI) (2)	R ²	F (3)	D-W (4)
Importaciones Totales (LMR)		-39.30	3.12 (4.20)	0.86	46.3	1.40
Importaciones de Bienes de Consumo (LMC)		-52.25	3.84 (3.13)	0.75	21.4	1.70
Importaciones de Bienes Intermedios (LMI)		-34.35	2.74 (4.14)	0.82	32.5	1.70
Importaciones de Bienes de Capital (LMK)		-43.40	3.30 (3.70)	0.89	35.4	1.03

- (1) Las cifras entre paréntesis son los coeficientes "t" calculados. En todos los casos se acepta la hipótesis de significancia individual con 95% de confianza.
- (2) Los coeficientes en esta columna corresponden a la elasticidad de las importaciones respecto al PBI.
- (3) Los valores de la prueba "F" aceptan en todos los casos la hipótesis de significancia global al 95% de confianza.
- (4) El primer dato cae en el límite de la zona de incertidumbre con la de autocorrelación positiva; en el segundo y tercer dato no existe correlación de primer orden y el cuarto dato cae en la zona de incertidumbre.

FUENTE : Anexo Nº 3

de capital con 3.3% y por los bienes intermedios con 2.74%. Estos resultados sugieren la presencia de otras características estructurales de la economía como son: una alta propensión marginal a importar bienes de consumo; el empleo preponderante de tecnologías intensivas en insumos y bienes intermedios importados; y un importante impacto en la inversión en activos fijos importados (bienes de capital).

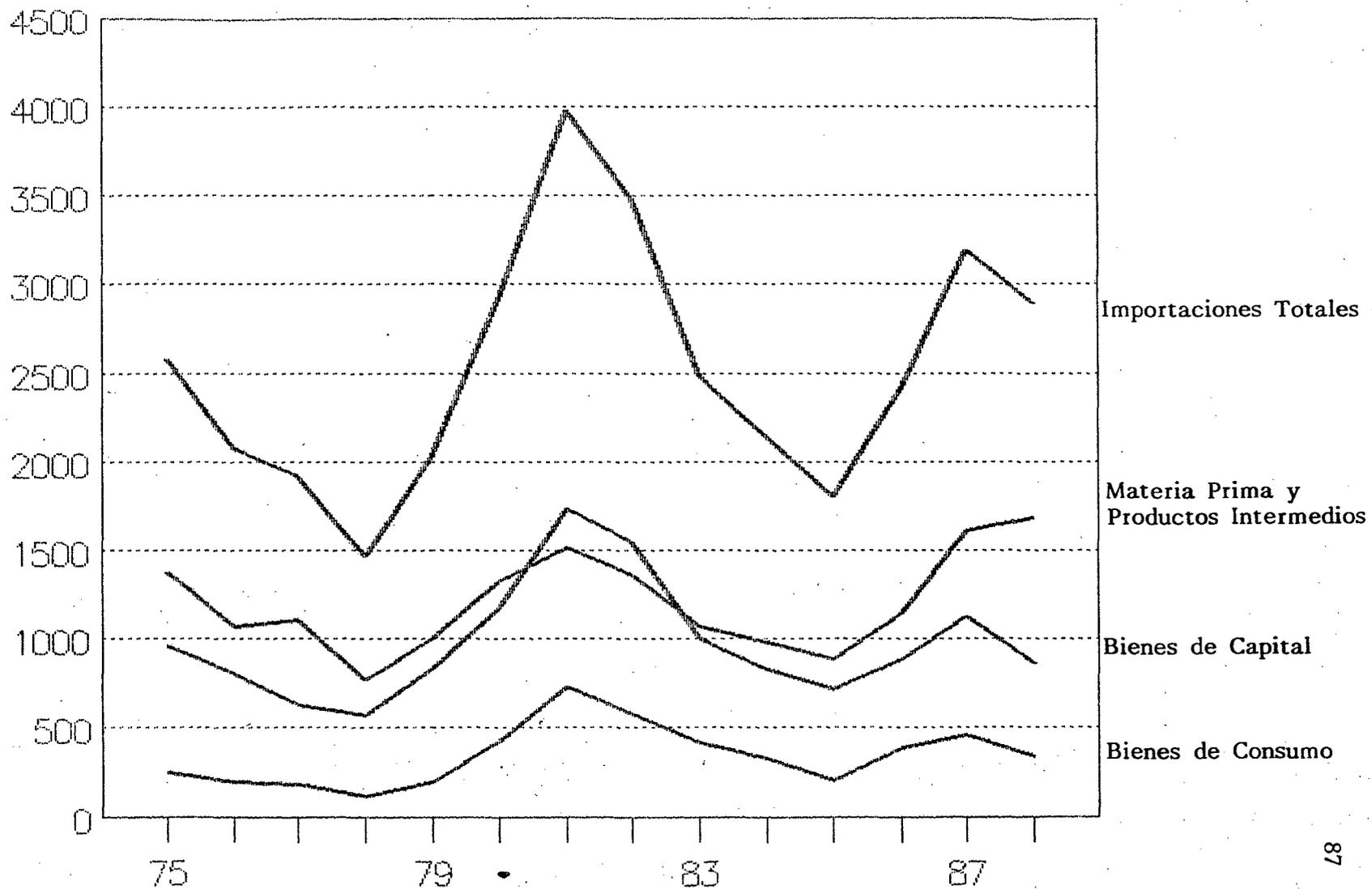
Finalmente es importante señalar que tanto la estimación econométrica realizada inicialmente (que arrojaba indicadores de autocorrelación de primer orden), como la presentada en el Anexo N° 3 de este capítulo, que está corregida por el procedimiento Cochrane-Orcutt, muestran que los coeficientes de la elasticidad importaciones-PBI no varían demasiado entre una estimación y otra, lo cual es otro elemento indicativo de la fortaleza y estabilidad de la articulación entre el nivel de importaciones y el PBI real.

El conjunto de indicadores cuantitativos obtenidos revelan que existe una alta relación causal entre el nivel de las importaciones y el PBI real como variable que explica dicho nivel durante el período 1970-1987. Ello se refleja en una elasticidad global importaciones-PBI igual a 3.12, lo que constituye una característica estructural de la economía peruana, que la convierte en dependiente de ingentes recursos externos para sustentar niveles de crecimiento altos.

El Gráfico N° 4 muestra que la sensibilidad de las importaciones frente a los cambios del PBI no es igual en todos los subperíodos analizados, lo cual refleja el papel de la conjugación de todas las demás variables en la explicación de las importaciones; sin embargo, es obvia la relación cíclica que existe entre las dos variables analizadas (Ver Gráfico N° 5).

GRAFICO Nº 5

EVOLUCION DE LAS IMPORTACIONES CIF POR CUODE 1975-1988
(Millones de US\$)



SESGO ANTIEXPORTADOR DE LA PROTECCION

Las medidas arancelarias y para-arancelarias descritas en los capítulos anteriores sumados al tipo de cambio permanentemente sobrevaluado elevaron sustancialmente la rentabilidad de la producción para el mercado doméstico y generaron agudos sesgos en contra de la exportación.

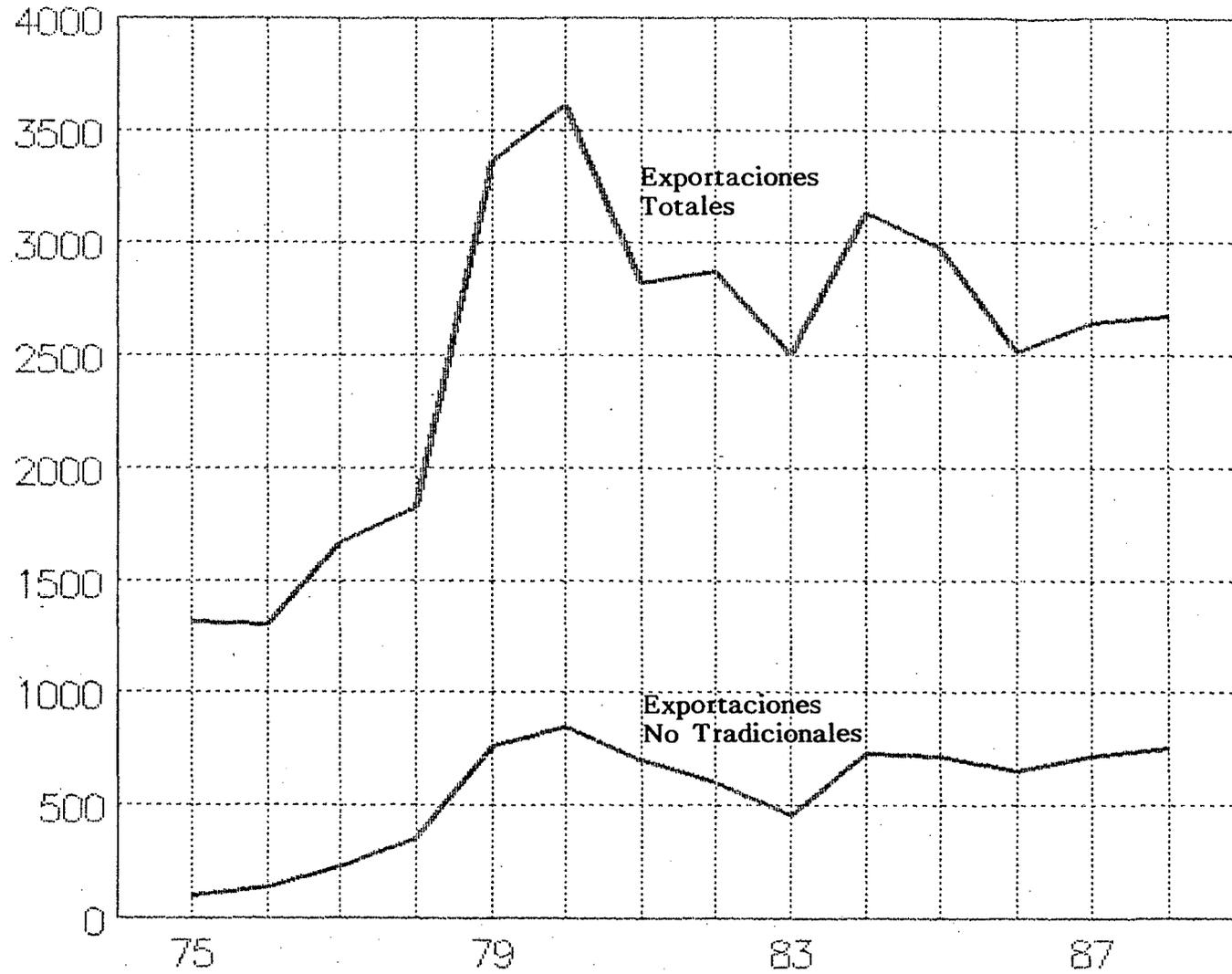
Si analizamos la evolución de las exportaciones durante los últimos quince años (Cuadro N^o 6), observamos que el Perú ha experimentado un verdadero auge exportador durante el período 1978-1980, pues el valor exportado creció en más de mil millones de dólares, alcanzándose la cifra récord de 3,600 millones de dólares en 1980. Correspondiéndole a las exportaciones no tradicionales un nivel algo mayor que los 850 millones de dólares. La explicación de este gran auge se debe en parte, al repunte en las cotizaciones internacionales de nuestros principales productos primarios de exportación, destacando los productos mineros y especialmente el petróleo. Sin embargo hubieron factores internos que facilitaron subjetiva y objetivamente la exportación. La Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales de fines de 1978 tuvo un impacto psicológico muy importante así como también la flexibilización del régimen protectorio y la simplificación de trámites, sobretodo para acogerse a los beneficios tributarios.

Lo concreto es que el rápido crecimiento de las exportaciones, en especial las no tradicionales, se debió a la brusca, aunque temporal, eliminación del sesgo antiexportador. La conjugación de varias variables como la liberalización del tipo de cambio sumada a los incentivos crediticios (FENT) y fiscales como el CERTEX y la depresión de la demanda interna, constituyeron el marco doméstico que positibilitó el auge exportador indicado.

Al parecer la política comercial y macroeconómica interna seguida a lo largo de la década del ochenta, no ha vuelto a reproducir

GRAFICO Nº 6

EXPORTACIONES 1975-1988
(Millones de US\$ FOB)



las condiciones que permiten compensar o eliminar las distorsiones en contra de las exportaciones. Los sobrecostos domésticos derivados de la estructura de protección (sesgo antiexportador absoluto), limita la competitividad no sólo de la oferta existente sino también de la potencial. La existencia de subsidios y crédito promocional a favor de la industria sustitutiva orientada al mercado doméstico (sesgo antiexportador relativo), aumentó la rentabilidad relativa de la producción para el mercado local en relación al externo, esta situación se agrava por la permanente sobrevaluación del tipo de cambio.

La política comercial en favor de las exportaciones a lo largo de los años ochenta se ha caracterizado por tratar de compensar el sesgo antiexportador derivado de la protección comercial e industrial. Sin embargo, en la práctica, los beneficios compensatorios en favor de las exportaciones (CERTEX, FENT, admisión temporal, exoneraciones tributarias, etc.), resultaron ser demasiado pequeños para neutralizar los incentivos de producir para el mercado interno. El resultado de esta política de "promoción compensatoria" de exportaciones se refleja en el deterioro del valor total exportado, que no ha logrado superar (excepto en 1984) los 3,000 millones de dólares. Las exportaciones no tradicionales, prácticamente se han estancado en un nivel de 700 millones de dólares a pesar del incremento y diversificación de los mecanismos de promoción (Ver Gráfico N° 6).

El subsidio efectivo otorgado a las exportaciones no tradicionales vía CERTEX se elevó de 23.2% en 1980 a 29.4% en 1982 y desde este momento, se deteriora continuamente hasta alcanzar el 24.9% en 1987. Debe indicarse que la tasa efectiva de CERTEX se obtiene dividiendo los montos brutos del reintegro tributario otorgados a los exportadores sobre las exportaciones no tradicionales que efectivamente se acogieron al beneficio (Ver Cuadro N° 16 y Gráfico N° 7).

CUADRO Nº 16

TASA EFECTIVA DE CERTEX E IMPUESTO A LA EXPORTACION (*)
(Millones de dólares y porcentajes)

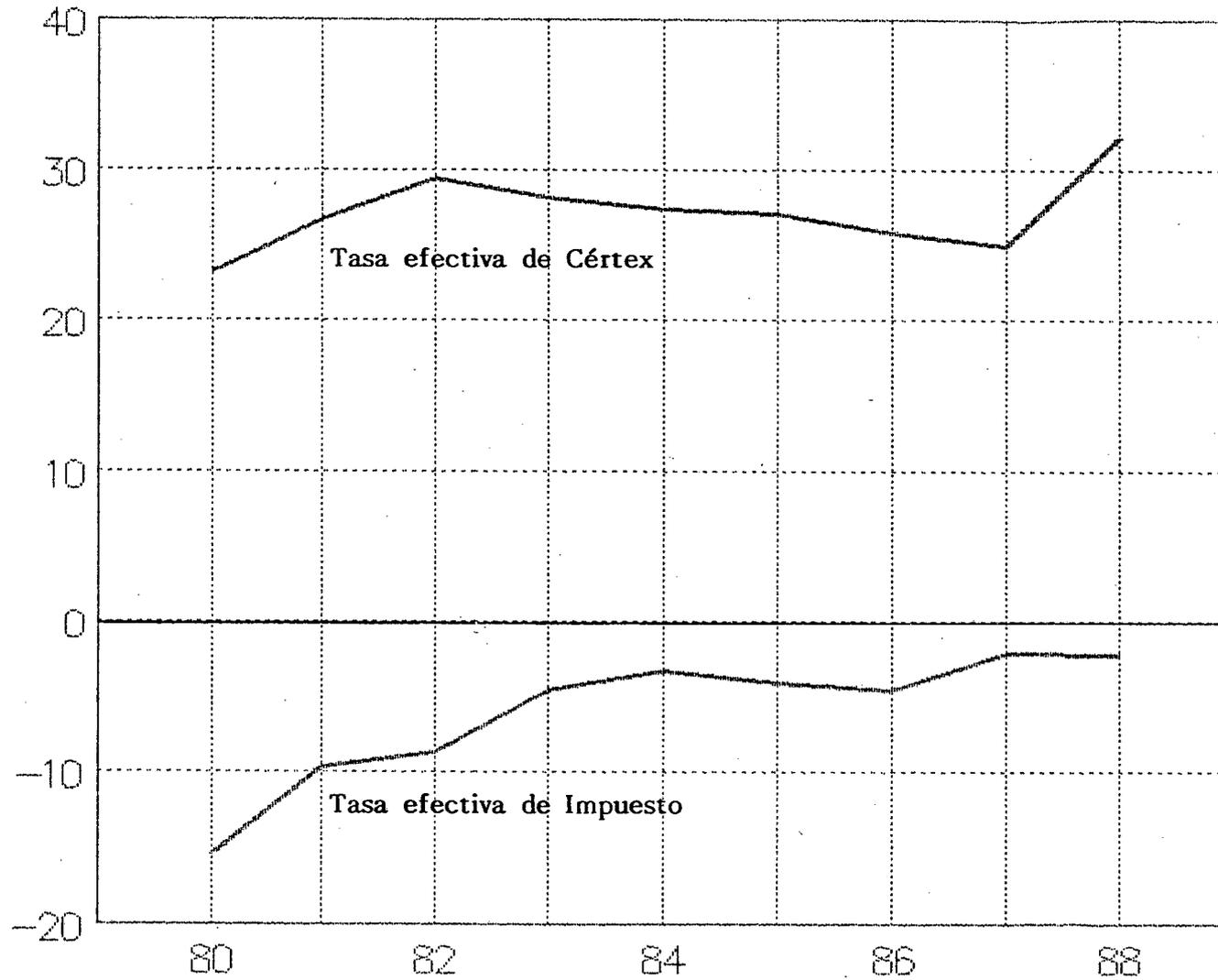
Años	Cértex Bruto (1)	ENT con Cértex (2)	Tasa Efectiva de Cértex (3)	Imp. a la Exportac. (4)	Exportación Tradicional (5)	Tasa Efectiva del Imp. (6)
1980	143.8	620.0	23.2	426.7	2762.2	15.4
1981	117.4	439.0	26.7	206.7	2123.3	9.7
1982	131.0	445.0	29.4	197.4	2277.1	8.7
1983	82.6	293.0	28.2	94.8	2044.7	4.6
1984	125.0	456.9	27.4	79.7	2406.8	3.3
1985	134.1	485.0	27.1	92.9	2261.3	4.1
1986	109.4	423.0	25.8	85.8	1868.0	4.6
1987	129.3	519.0	24.9	39.8	1925.6	2.1
1988	157.7	490.2	32.2	42.3	1921.3	2.2

- (*) Considera las erogaciones y recaudaciones líquidas por exportación.
 (1) Certificado de reintegro tributario para la exportación no tradicional.
 (2) Exportaciones no tradicionales que se acogieron al CERTEX.
 (3) Cociente de (1) por (2).
 (4) Recaudaciones aduaneras cobrada a la exportación tradicional.
 (6) Cociente de (4) por (5).

FUENTE : OFINE-MEF, ICE.

GRAFICO Nº 7

TASA EFECTIVA DE CERTEX E IMPUESTOS A LA EXPORTACION 1980-1982
(Porcentaje)



Por otro lado, las exportaciones tradicionales tienen subsidios negativos, pues éstas, están obligadas a pagar impuestos a la exportación. Debemos destacar, que la clasificación de las exportaciones en tradicionales y no tradicionales obedece a criterios puramente fiscales, puesto que muchos de los productos no tradicionales son realmente productos primarios con escaso valor agregado (aleaciones metálicas, concentrados protéicos, etc.). La tasa efectiva del impuesto a la exportación ha ido decreciendo permanentemente, mientras que en 1980 fue del 15.4%, en 1988 alcanzó sólo el 2.2% (Ver Cuadro N° 16 y Gráfico N° 7).

Si a los gastos fiscales por cértex le deducimos los impuestos globales que pagan las exportaciones tradicionales, obtenemos el gasto fiscal neto global realizado con fines de promoción de exportaciones. Dividiendo este monto, por el valor de las exportaciones totales, se obtiene la tasa tributaria de incentivo a la exportación, que vendría a representar el esfuerzo directo que realiza el Estado para compensar las distorsiones (sin considerar ninguna discriminación) derivadas de la protección arancelaria. Si la tasa tributaria de incentivo a la exportación es semejante a la tasa arancelaria líquida, afirmaremos que existe neutralidad global en la política comercial, en caso contrario o habrá incentivo, o sesgo antiexportador (Ver Cuadro N° 17; Gráfico N° 8 y 9).

La tasa de incentivo tributario es negativa pero creciente para el período 1980-1983 debido fundamentalmente a que los ingresos tributarios por exportación fueron mayores que los gastos en cértex, paralelamente la tasa arancelaria líquida alcanzó un promedio de 18% durante el mismo período, por lo tanto existió un pronunciado sesgo tributario en contra de las exportaciones que se traduce en la fuerte caída de las exportaciones. Las exportaciones no tradicionales fueron menores a 500 millones de dolares en 1983, simultáneamente las tradicionales sufren una

CUADRO N° 17

TASA TRIBUTARIA DE INCENTIVO A LA EXPORTACION
(Millones de dólares y porcentajes)

Años	Tasa Efectiva de Cértex	Gasto Fiscal neto en la Exportación	Exportaciones Totales	Tasa Tributaria de incentivo a la Exportación	Tasa Arancelaria Líquida	Diferencias	
						(1)-(5)	(4)-(5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)		
1980	23.2	-282.9	3607.3	-7.8	17	6.2	-24.8
1981	26.7	- 89.3	2816.7	-3.2	18	8.7	-21.2
1982	29.4	- 66.4	2873.3	-2.3	19	10.4	-21.3
1983	28.2	- 12.2	2498.6	-0.5	17	11.2	-17.5
1984	27.4	45.3	3132.8	1.4	24	3.4	-22.6
1985	27.4	41.2	2975.3	1.4	25	2.4	-23.6
1986	25.8	23.6	2516.3	0.9	24	1.8	-23.1
1987	24.9	89.5	2641.7	3.4	23	1.9	-19.6
1988	32.2	115.4	2677.7	4.3	21	11.2	-16.7

- (1) Tomado del Cuadro N° 16.
 (2) Erogaciones fiscales por cértex menos impuestos a la exportación.
 (4) Cociente de (2) por (3).
 (5) Recaudación arancelaria (ad-valorem más sobretasa) sobre importaciones CIF.

FUENTE : OFINE-MEF, ICE.

GRAFICO Nº 8

TASA EFECTIVA DE INCENTIVO TRIBUTARIO A LA EXPORTACION 1980-1988
(Porcentaje)

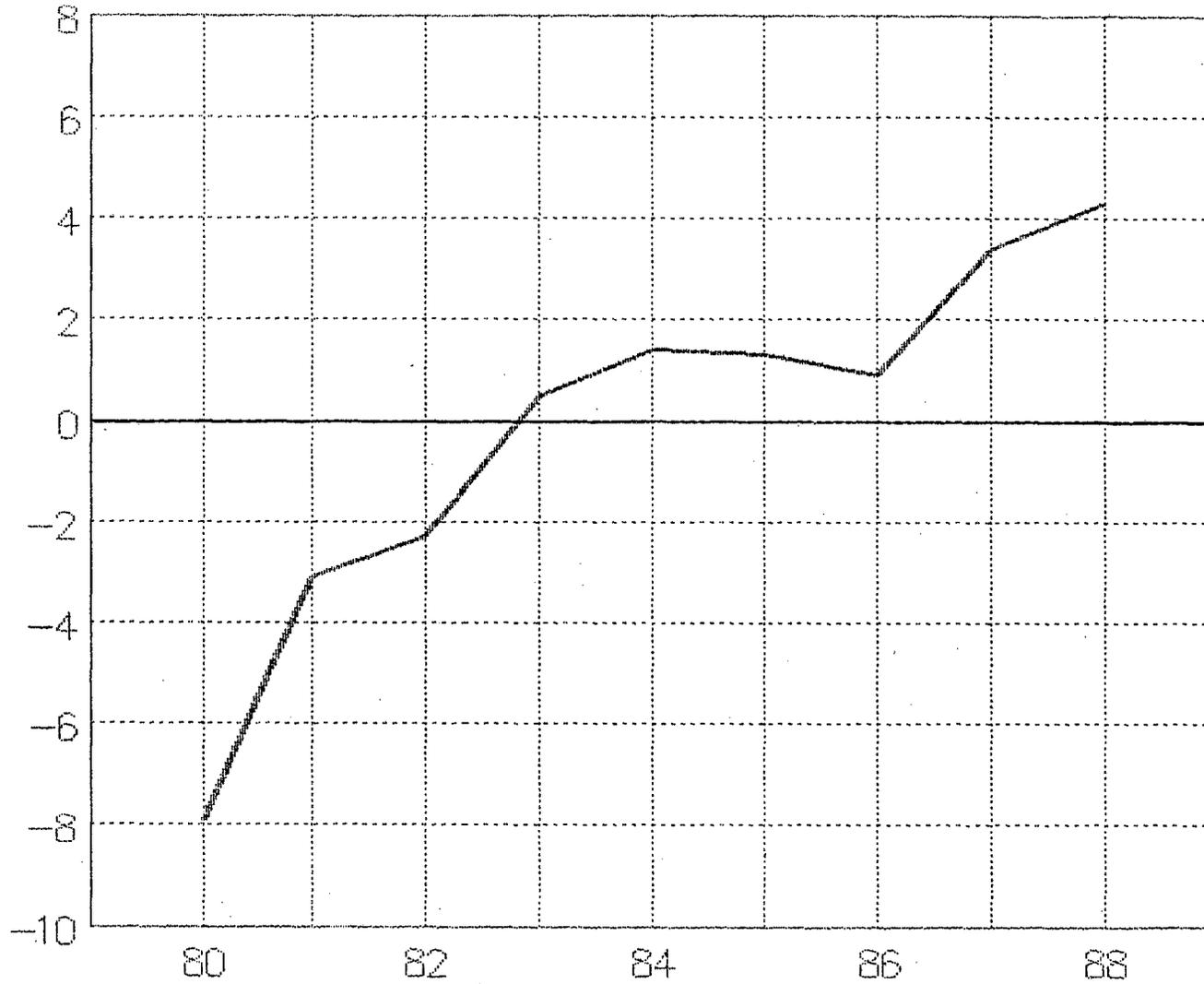
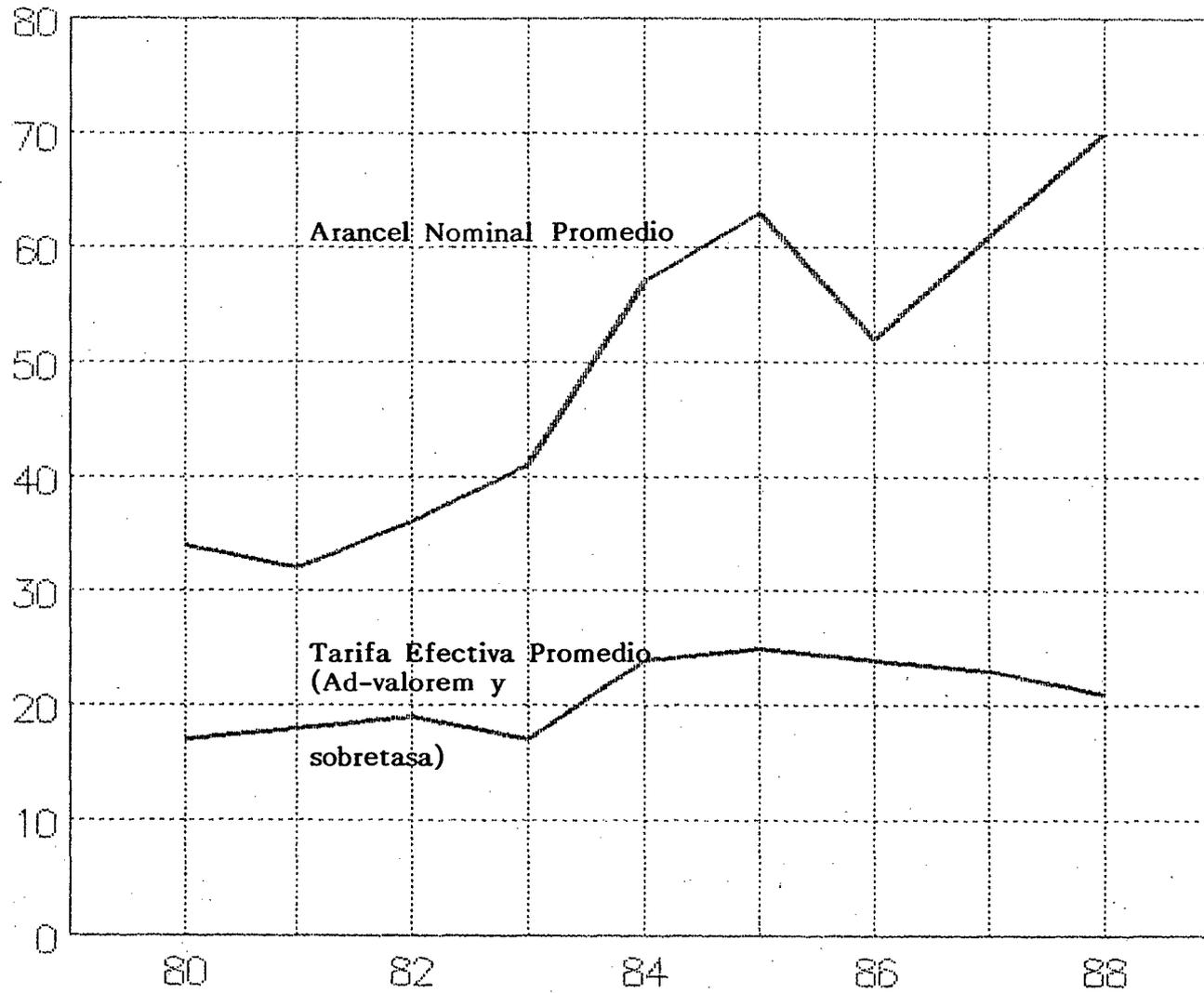


GRAFICO Nº 9

TARIFAS ARANCELARIAS 1980-1988
(Porcentaje)



leve caída pero no tan drástica como las primeras.

A partir de 1984 y hasta 1988 la tasa de incentivo tributario se hace positiva y ligeramente creciente; sin embargo, no logra en ningún año compensar la tasa arancelaria líquida que contrariamente al período anterior experimenta cierto crecimiento. Por lo tanto, en términos globales el sesgo antiexportador de la política comercial se mantuvo en este segundo período (Ver Cuadro N° 17).

Debe indicarse, que las conclusiones anteriores pueden corroborarse a través de análisis mucho más sistemáticos, utilizando los conceptos de protección efectiva. Rufino Cebrecos cuantificó las cargas fiscales a las exportaciones no tradicionales para 1983. Comparando las protecciones efectivas al mercado interno y a las exportaciones encontró un agudo sesgo antiexportador; estimó que para compensar los efectos de esta desprotección a la exportación no tradicional sería necesario un subsidio del orden del 22% en promedio.

Andrés Cardo S. en 1985 estimó los efectos de la desprotección efectiva sobre las exportaciones originadas por los aranceles a los bienes intermedios. En el Anexo N° 4 del presente capítulo, se presentan los cuadros resúmenes de sus resultados. Comparando la segunda columna con la tercera puede apreciarse la magnitud del sesgo antiexportador del arancel. En la última columna se presenta el subsidio compensatorio necesario para eliminar el sesgo. Puede apreciarse al final del cuadro que el problema se ha vuelto más grave en relación a 1983. Los cambios introducidos en la estructura arancelaria entre 1983 y 1985 agudizaron el sesgo antiexportador, requiriéndose un subsidio compensatorio del orden del 36% para hacer nulo los efectos de la protección efectiva a las importaciones. Debe recordarse, que el tope máximo de la tasa de CERTEX nominal en 1985 fue de 30%, y el

promedio nominal era bastante inferior, lo cual demuestra el sesgo en contra de la actividad exportadora (ver bibliografía al final del capítulo).

PROTECCION EFECTIVA

La protección efectiva mide el aumento porcentual en el valor agregado de una actividad ocasionado por los sobrepuestos internos de los productos (generados por el arancel y las restricciones para-arancelarias) en relación a los precios del mercado mundial. La protección efectiva depende, por lo tanto, no solamente del nivel de protección al producto final de una actividad sino también depende del nivel de protección a sus insumos y de los coeficientes insumo-producto de esa actividad (Ver Anexo N° 2 del Capítulo I).

Durante el período analizado se han efectuado diversas estimaciones sobre la estructura de la protección efectiva, utilizando para ello un conjunto de procedimientos alternativos. Estos procedimientos difieren unos de otros, no tanto por la fórmula básica empleada, sino fundamentalmente por los supuestos considerados, por las variables incorporadas al análisis y, por la fuente de información utilizada. Lo importante, es que todos los resultados muestran un patrón más o menos definido de protección que se mantiene con mayor o menor grado a lo largo del tiempo.

Torres efectuó dos estimaciones (para 1973 y 1982); en el primer caso, dada la naturaleza del arancel, consolidó en una sola tasa los derechos específicos previamente convertidos a su equivalente ad-valorem; trabajó con tarifas nominales líquidas, es decir descontó las liberaciones y exoneraciones de la tarifa nominal, y calculó la protección efectiva considerando en un primer momento sólo los aranceles e incluyendo luego las restricciones para-arancelarias. En la segunda estimación, dado el proceso de liberalización que eliminó prácticamente las restricciones para-arancelarias y

redujo el efecto de las exoneraciones arancelarias, trabajó únicamente con las tarifas nominales y no consideró, en el cálculo de la protección efectiva, las restricciones no arancelarias.

En los estudios indicados, Torres utiliza el método Balassa para el tratamiento de los insumos no transables (servicios fundamentalmente), el cual supone que los aranceles correspondientes a los bienes no transables son iguales a los sobrepuestos de sus insumos. Los coeficientes técnicos insumo-productos y de valor agregado se tomaron de la matriz andina utilizada para la elaboración del Arancel Externo Común del Grupo Andino. En esta matriz, los coeficientes insumo-producto, estaban expresados a precios internacionales, que es formalmente el sistema de precios en que deben ser evaluados los coeficientes de la fórmula de protección efectiva.

El resumen de las estimaciones sobre la estructura de protección efectiva para los años indicados se presenta en el Cuadro Nº 18 clasificada a nivel de divisiones CHU.

El promedio general de la protección efectiva arancelaria para 1982 fue de 51% (con una dispersión de 30 puntos), la cual es significativamente mayor que la tarifa nominal media que alcanzó el 32%. Los sectores con mayor protección efectiva siguieron siendo los mismos que detentaban la mayor protección efectiva en 1973, esto es: la división 31 alimentos y bebidas, división 32 textiles y confecciones, división 33 maderas y muebles y división 39 industrias diversas. Debe notarse que los máximos promedios corresponden a las dos primeras divisiones indicadas tanto en la estructura del año 73 como en la del año 82.

En general las menores protecciones efectivas promedios se registran en los sectores primarios. En el sector minero de exportación (división 22 y 23), en el sector agrícola (división 11 y 12) y la división 13 pesca. En los sectores de materias minerales de

CUADRO Nº 18

ESTRUCTURA DE LA PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA A NIVEL DE DIVISION CIU

División CIU	1973			1982			
	Número de Partidas	Arancel Nominal (1)	Protección Efectiva Arancelar. (2)	Protección Efectiva Arancelar. y Para-aran.	Número de Partidas	Arancel Nominal	Protección Efectiva Arancelar.
11 Agricultura	203	55	63	75	217	24	30
12 Silvicultura	41	68	40	45	46	24	22
13 Pesca	14	88	17	46	9	29	22
21 Carbón	5	47	29	35	14	11	9
22 Petróleo	4	29	2	2	2	10	10
23 Minerales Metálicos	22	41	-19	-19	32	12	10
29 Otros Minerales	66	61	47	55	46	19	19
31 Alimentos y Bebidas	428	75	228	312	442	43	107
32 Textiles y Confecciones	325	161	320	491	370	56	104
33 Madera y Muebles	61	96	179	218	78	43	76
34 Papel e imprentas	145	78	97	127	139	27	57
35 Químicos	1497	52	38	46	1493	23	27
36 Productos No Metálicos	147	79	59	78	170	39	54
37 Metálicos Básicos	220	65	71	75	251	25	38
38 Maquinarias y Equipo	1230	59	51	55	1407	33	47
39 Industrias Diversas	159	105	188	216	167	51	80
Total	4571	69	88	113	4883	32	51
Desviación Standard		50				18	30

- (1) Incluye los derechos específicos convertidos a su equivalente ad-valorem (no incluye restricciones para-arancelarias)
 (2) Mide la protección efectiva otorgada por las tarifas nominales líquidas (la tarifa nominal líquida es igual al arancel nominal neto de liberaciones y exoneraciones arancelarias).

FUENTE : Jorge Torres 1976 y 1982.

importación (división 21) y en los sectores manufactureros la división 35 químicos.

Debe observarse también la notable correlación que hay entre la estructura de protección nominal y la de protección efectiva. El coeficiente de correlación entre dichas tarifas es igual a 93% lo que nos lleva a pensar que el análisis de las tarifas nominales clasificadas según CIU es un primer marco apropiado para tener una idea de la estructura de protección efectiva (Ver Cuadro N^o 18).

Analizando los cuadros desagregados (CIU a cuatro dígitos) que presenta Torres en sus estudios, se detecta que existe una gran dispersión en la protección. La impresión general es que las industrias establecidas en el Perú todavía detentan altas protecciones efectivas mientras que las industrias no existentes (industrias de bienes de capital) y los sectores de exportación, resultan con protecciones efectivas negativas (esto es, reducción del valor agregado por efectos del sistema de protección). Las protecciones negativas para los sectores de exportación se explican por la protección nula al producto combinado con el sobreprecio ocasionado por los aranceles a los insumos.

Por otro lado, Cebrecos (1983) y Cardo (1986) estimaron las protecciones efectivas en base a los datos de la matriz insumo-producto peruana, por lo tanto, a diferencia de la matriz andina, los coeficientes técnicos no son los de libre comercio, porque están afectados por los aranceles y la estructura tributaria vigente. Por este motivo, los cálculos se hicieron replanteando la fórmula de la protección efectiva en términos de precios domésticos según la propuesta de Jorge Vega ("Exposición sobre la Teoría de Protección Efectiva").

La fuente de información utilizada en esta estimación, proviene de un estudio del Ministerio de Economía y Finanzas sobre la

protección efectiva para 1980, la cual fue utilizada tomando en cuenta los diversos reajustes arancelarios ocurridos entre 1984 y 1985. Los resultados de las protecciones efectivas para el mercado interno en la industria manufacturera se presenta en el Anexo N° 4, al final de este capítulo.

El promedio general de la protección efectiva para la industria fue de 82.04, es decir un nivel sensiblemente mayor a las estimaciones de Torres. Este mismo hecho se observa en la mayoría de divisiones; sin embargo en general, la estructura es parecida a los anteriores. Las divisiones que tienen la mayor protección efectiva son la 31, 32 y 33; debemos destacar, que la división 31 a pesar de ostentar las mayores tasas, presenta una gran dispersión, pues la agrupación 3111 preparación y conservación de carne tiene la tasa más alta de protección (960%), mientras que la agrupación 3135 destilación y rectificación de alcohol etílico registra la protección más baja de toda la estructura (-6%).

si estratificamos las agrupaciones CIU por la escala de la protección efectiva, encontramos que las tasas más bajas (menores a 50%) se encuentran en: 3122 elaboración de alimentos de animales (23%); 3420 imprentas, editoriales (1%); 3512 abonos y plaguicidas (31%); 3523 jabones, perfumes y cosméticos (40%) y 3720 ind. básicas de metales no ferrosos (42%). Además 13 agrupaciones tienen una tarifa efectiva entre 50% y 100% y las restantes tienen tasas superiores al 100%. Si bien se observa cierta correlación con el escalonamiento de las estimaciones de Torres, parece ser que en la estimación de Cardo hay un importante sobre-dimensionamiento en los calculo reflejados por el considerable número de agrupamientos con tarifas efectivas superiores al 100%.

Hanel y Alcazar (1987), efectuaron estimaciones sobre la protección efectiva en el mercado doméstico de un conjunto de actividades dedicadas a la exportación no tradicional (ENT) para los

años 1979, 1985 y 1986. Seleccionaron una muestra de partidas arancelarias que representaron el 76% de las ENT totales y las agruparon según la clasificación CIU a cuatro dígitos para determinar las ramas industriales; posteriormente añadieron tres industrias a la muestra (3240 calzado, 3710 metalurgia y 3620 vidrio), debido a su potencial exportador. Trabajaron con la tabla insumo-producto de 1979 (publicada por el INE en 1985), y asumieron que la estructura productiva no registró cambios significativos durante el período de análisis. Para el tratamiento de los bienes no transables utilizaron la metodología de Corden y las tasas arancelarias nominales y los incentivos a la ENT fueron utilizados con los cambios en la legislación oficial.

En el Anexo N° 5 del presente capítulo se encuentra el resumen de los resultados sobre las tasas de protección efectiva para el mercado interno y externo de las 28 industrias analizadas, considerando los ajustes por la política de tipos de cambio múltiple. Asimismo, se presentan las protecciones efectivas netas (con ajustes por el tipo de cambio sombra) para el mercado doméstico y el de exportación (Ver Cuadro N° 19).

En la muestra analizada, se encontró que la tasa de protección efectiva doméstica (TPED) promedio fue bastante alta. En 1985 la TPED alcanzó el 102% y en 1986 fue de 98.5%; sin embargo, por efecto de los tipos de cambio múltiples, la protección efectiva aumentó a 173.7%; paralelamente la dispersión también se incrementó de 0.42 a 0.63. Además, mientras que en 1979 nueve sectores (32%) tenían una TPED mayores al 100%, en 1986 el 89% de los sectores analizados superaron este nivel. Estos datos muestran que las ventas al mercado interno han sido fuertemente protegidas durante el período 1979-1985 y, de acuerdo a la elevada dispersión, ha habido una gran discrecionalidad entre sectores, es decir se redujo la uniformidad protectiva interindustrial.

CUADRO N° 19

**TASAS DE PROTECCION EFECTIVA
(Porcentajes)**

Año	TPED (1)		Nº de Ind. TPED 100	TPEE (2)		Nº de Ind. TPEE 0	Sesgo (3) Exportac.
	Media	Desviación		Media	Desviación		
1979	85.4	0.56	9 (32%)	- 1.2	0.18	15 (54%)	86.6
1985	102.0	0.42	17 (61%)	-18.5	0.35	6 (21%)	120.5
				- 4.4 (4)	0.30	14 (50%)	106.4
1986	98.5	0.53	17 (61%)	-20.1	0.50	8 (29%)	118.6
	173.3 (4)	0.63	25 (89%)	36.6 (4)	0.29	19 (68%)	137.1

- (1) Tasa de protección efectiva para el mercado interno.
 (2) Tasa de protección efectiva para el mercado externo.
 (3) Si es positivo hay sesgo anti-exportador, en caso contrario hay sesgo pre-exportador.
 (4) Tasa de protección efectiva ajustado por el Tipo de Cambio Múltiple.

FUENTE : Anexo N° 5

En general, los resultados en la muestra de Hanel y Alcazar son consistentes con los obtenidos por Cardo a pesar que el trabajo de los primeros sólo estuvo referido a aquellas actividades orientadas fundamentalmente a la exportación. Debe notarse que la política de tipos de cambio diferencial aplicada en 1986 para las importaciones incrementó sensiblemente la protección efectiva doméstica la cual no pudo ser compensada por los mecanismos de promoción a la ENT, incrementándose el sesgo anti-exportador.

En el Cuadro Nº 19 se puede observar que la tasa de protección efectiva para el mercado externo (TPEE) fue de 37% en 1986 (incluye CERTEX, FENT y tipos de cambio diferenciales para exportación), es decir a diferencia de los años anteriores, el tipo de cambio diferencial permitió convertir la tasa en positiva y logró reducir la dispersión; sin embargo, a pesar de esto, la TPED fue tan alta que ocasionó un incremento en el sesgo anti-exportador a 137%. Este resultado corrobora las deducciones sugeridas en los puntos en los que se discutió el sesgo en contra de la exportación.

Finalmente, la Gerencia de Investigaciones Económicas del BCRP, estimó la protección efectiva para Diciembre de 1987. La estimación contempló una agregación de 44 sectores, pero se realizaron los cálculos sólo para los sectores de bienes transables, siguiendo el método de Corden. Se excluyó del análisis los efectos de las medidas para-arancelarias, considerando únicamente los efectos arancelarios y cambiarios. El resumen de los resultados de las protecciones efectivas para 29 sectores productivos, ordenados de acuerdo al efecto del tipo de cambio múltiple sobre la protección se presenta en el Cuadro Nº 20.

En general se registra una sensible reducción en los niveles de protección efectiva arancelaria comparados con las estimaciones anteriores. El promedio alcanza el 26% con una desviación estándar

CUADRO Nº 20

PROTECCION EFECTIVA DICIEMBRE 1987
(INCLUYE SECTORES DE EXPORTACION Y TIPO DE CAMBIO PROMEDIO COMO BASE)

SECTORES	ARANCEL AL BIEN FINAL	ARANCEL A LOS INSUMOS	PROTECCION EFECTIVA ARANCELARIA	PROTECCION NOMINAL CAMBIARIA	PROTECCION NOMINAL CAMBIARIA Y ARANCELARIA	PROTECCION EFECTIVA			INCREMENTO EN LA PROTECCION EFECTIVA POR EFECTO TIPOS DE CAMBIO MULTIPLES	
						TOTAL	BIEN	FINAL INSUMOS		
13	PRENDAS DE VESTIR	4%	11%	-14%	54%	61%	89%	96%	-7%	102%
9	AZUCAR Y SUBPRODUCTOS	13%	3%	23%	15%	29%	114%	62%	52%	91%
29	CONST. MARQ. Y EQUIP. ELECTRICOS	28%	8%	35%	32%	69%	101%	107%	-7%	56%
14	PREPARAC. Y ART. DE CUERO	34%	11%	52%	11%	49%	107%	87%	20%	54%
8	PROD. DE MOLINERIA Y PANAD.	4%	3%	3%	13%	18%	54%	32%	22%	52%
30	MATERIAL TRANSPORTE	16%	8%	14%	34%	56%	62%	85%	-23%	48%
15	CALZADO	53%	17%	85%	15%	76%	130%	142%	-11%	45%
27	PROD. METALICOS DIVERSOS	41%	12%	73%	11%	57%	116%	112%	5%	43%
31	OTROS PROD. MANUFACTURADOS	22%	5%	26%	22%	49%	69%	68%	1%	43%
21	OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	28%	11%	39%	9%	39%	80%	65%	15%	40%
12	TEXTILES	23%	7%	32%	7%	31%	71%	50%	20%	33%
18	PROD. DE IMPRES. Y EDICION	3%	6%	-4%	21%	25%	33%	29%	5%	37%
23	PROD. DE CAUCHO Y PLASTICO	41%	12%	70%	6%	50%	107%	91%	15%	37%
28	MAQUINARIA NO ELECTRICA	19%	5%	19%	14%	36%	36%	41%	-5%	17%
6	ELABORA. PREFER. DE PESCADO	23%	5%	26%	7%	31%	37%	36%	-1%	12%
16	MUEBLES	33%	10%	37%	4%	38%	47%	46%	2%	10%
26	TRANSF. METALES NO FERROSOS	0%	1%	-3%	2%	2%	-1%	2%	-3%	2%
7	HARINA Y ACEITE DE PESCADO	0%	1%	-1%	2%	2%	1%	1%	0%	2%
22	PETROLEO CRUDO Y REFINADO	0%	0%	-1%	2%	2%	1%	3%	-2%	2%
4	EXTRACCION DE MINERALES	0%	4%	-6%	2%	2%	-5%	-3%	-2%	1%
24	PROD. DE MINERAL NO METAL	35%	4%	48%	0%	35%	47%	48%	-1%	-1%
11	BEBIDAS Y TABACO	55%	8%	89%	-5%	47%	78%	75%	3%	-11%
25	SIDERURGIA	22%	8%	28%	-7%	13%	14%	11%	3%	-14%
20	MEDICAMENTOS	8%	6%	4%	-16%	-10%	-17%	-31%	14%	-21%
17	PAPEL Y PROD. DE PAPEL	16%	8%	18%	-14%	-1%	-8%	-18%	10%	-26%
10	FAB. OTROS PROD. ALIMENTICIOS	13%	4%	21%	-30%	-21%	-9%	-59%	50%	-29%
19	PROD. QUIM. BASIC. Y ABONOS	19%	8%	27%	-19%	-4%	-14%	-31%	16%	-41%
1	PRODUCCION AGROPECUARIA	5%	3%	3%	-45%	-42%	-51%	-58%	7%	-50%
5	PRODUCTOS LACTEOS	4%	4%	-1%	-55%	-53%	-74%	-91%	17%	-74%
	PROMEDIO	19%	7%	26%	3%	24%	42%	34%	7%	16%
	VALOR MAXIMO	55%	17%	89%	54%	76%	130%	142%	52%	102%
	VALOR MINIMO	0%	0%	-14%	-55%	-53%	-74%	-91%	-23%	-74%
	DESVIACION ESTANDAR	16%	4%	27%	22%	31%	52%	56%	16%	41%

El tipo de cambio base utilizado es el tipo de cambio promedio de comercio de bienes, V. 39.2
 se considera como de exportación a los sectores No. 4, 6, 7, 12, 22 y 26.

Fuente: Tabla Insumo-Producto 1985 (INE) - Banco Central de Reserva del Perú.

de 27% y, sólo 5 sectores tienen un nivel arancelario superior a 50% y 7 de ellos tienen protección efectiva negativa. Sin embargo, el escalonamiento protectorio es semejante a las anteriores estimaciones, por ejemplo los sectores menos protegidos son los primarios exportadores (extracción de minerales, petróleo, harina y aceite de pescado, transformación de metales no ferrosos) y los agropecuarios (productos lácteos). Los sectores más protegidos son los tradicionalmente sustitutivos (bebidas y tabaco, calzado, productos de caucho y plásticos, artículos de cuero, etc.). Los sectores con productos de exportación no tradicional (textiles y elaboración de productos a base de pescado) presentan una protección moderada entre 26 y 32 por ciento.

Considerando el incremento en la protección efectiva por efecto de los tipos de cambio múltiples, se obtiene un aumento a 42% del promedio y una mayor dispersión en las protecciones sectoriales. En general, se mantiene el patrón de protección descrito anteriormente, pero, si bien los sectores de exportación tradicional se ven en parte compensados (neutralidad comercial) por efecto del tipo de cambio diferenciado, los sectores de exportación no tradicional ven incrementado también la protección básicamente aquella que beneficia la producción doméstica (el resumen no precisa si se trata de protección exportadora o protección doméstica).

Como conclusión de este punto, podemos indicar que los distintos resultados presentados difieren unos de otros debido a que se han utilizado diversas fuentes de información y en algunos casos diferentes metodologías, por lo que la comparación relativa (por sectores) puede resultar no apropiada; sin embargo, es notoria la repetición del patrón protectorio en todas las estimaciones. Los sectores productivos primarios resultan ser los menos protegidos y los orientados a la producción sustitutiva doméstica los más protegidos. La protección efectiva media arancelaria y cambiaria

es mayor en todos los casos al 40% y supera en muchos sectores el 100%, paralelamente, en todas las estructuras analizadas se observa una elevada desviación estandar, lo cual indica el alto grado discrecional de la protección intersectorial. Los sectores exportadores de productos manufacturados (ENT) han soportado en todos los casos un considerable sesgo antiexportador que los mecanismos promocionales no han podido compensar, esta situación explica el estancamiento que han experimentado estas actividades a lo largo de la década del ochenta.

3.2 EVALUACION DEL PAPEL DEL ESTADO EN LA EJECUCION Y ADMINISTRACION DE LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCION

El marco normativo básico para evaluar la racionalidad del Estado en la aplicación de los mecanismos de protección, es el propuesto por la teoría ortodoxa del comercio internacional. A pesar de que este marco adolece de algunas deficiencias no sólo teóricas sino también prácticas, lo cierto es que es el único suficientemente desarrollado para guiar la implementación o aplicación de una política de protección en un sistema económico de mercado.

El principio fundamental que debe guiar toda política de protección, una vez que se haya decidido adoptarla, es que los mecanismos "óptimos" protectivos deben ser aquellos que no abrogan el sistema de precios, observando que el principal objetivo de la protección es el lograr explícitamente una determinada asignación intersectorial de recursos productivos.

En este sentido, el arancel es el instrumento "preferible" a cualquier sistema alternativo debido a los argumentos siguientes:

- a. Al no eliminar el sistema de precios, se permite que el mercado sea el único mecanismo que guíe la asignación de recursos.
- b. El arancel es un instrumento mucho más transparente (limita al máximo la intervención burocrática) que cualquier otro,

por lo tanto permite transmitir a los agentes económicos señales claras, definidas y estables.

- c. De lo anterior se infiere también que el arancel permite regular directamente las rentabilidades relativas de las diferentes actividades productivas.
- d. El arancel ocasiona menores costos de recolección tributaria y reduce la carga burocrática de administración.
- e. El arancel genera rentas para el Estado, mientras que otros sistemas redistribuyen ingresos de los consumidores a los productores de sustitutos o importadores privilegiados.

Sin embargo, si se tuviese que elegir algún instrumento entre los mecanismos para-arancelarios, se recomienda seleccionar aquellos que afectan el costo de las importaciones como "preferibles" a las restricciones cuantitativas. Esto es así, debido a que las regulaciones vía costos pueden ser expresadas como aranceles implícitos equivalentes y por lo tanto pueden asimilarse al sistema arancelario.

Finalmente, el uso de restricciones cuantitativas, consideradas muchas veces como "necesarias" en situaciones de crisis de balanza de pagos, deben ser aplicadas con carácter temporal y en forma generalizada antes que discriminatoria. Se acepta la utilización de mecanismos administrativos siempre y cuando no afecten los costos de importación ni signifiquen restricciones cuantitativas (en todas las situaciones se supone que no hay distorsiones en el tipo de cambio de equilibrio).

En este contexto el establecimiento de la estructura y nivel tarifario debe responder a una explícita política de promoción y desarrollo industrial que discrimine sólo temporalmente ciertas actividades, teniendo en cuenta las respectivas "protecciones efectivas" (incluyendo no sólo los efectos arancelarios sino también cambiarios y el resto de tributos y controles).

En la práctica existen diversos tipos de condicionamientos (conflictos de intereses internos, presión de grupos de poder, presión comercial externa, rigidez presupuestal, etc.), que implican en cierta forma la pérdida de autonomía del gobierno para intervenir en la economía, por lo cual la política óptima deja de ser de primer orden para convertirse de segundo o tercer orden.

La política comercial en el Perú ha adolecido de estabilidad institucional, jurídica y administrativa, debido entre otras cosas, a que no se ha guiado por una estrategia definida de largo plazo y ha sido considerablemente influenciada por los grupos económicos que subsisten al amparo de la protección. Esta situación se ha agravado por la recurrencia cíclica de los períodos de crisis, que ha priorizado el análisis del corto plazo y la coyuntura descuidando las políticas de largo alcance a la cual pertenece la política de protección.

La responsabilidad técnica e institucional del comercio exterior ha cambiado, desde el año ochenta, hasta en cuatro oportunidades. Las dos últimas se producen, una en Enero de 1985, en que las funciones del comercio pasan del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al Ministerio de Industrias, quedando en el primero la función de establecer la política arancelaria y de protección y en el segundo sólo de ejecutarla o administrarla. El otro cambio institucional ocurre a fines de 1986, con la creación del Instituto de Comercio Exterior (ICE), en esta oportunidad se desliga el comercio exterior del interior y separa la promoción industrial doméstica de la orientada al exterior.

Sin embargo, en la práctica se produce una total anarquía e incoherencia en la política de importaciones. Las variables fundamentales (política arancelaria y cambiaria) del comercio no son manejadas directa ni indirectamente por esta nueva Institución. El resto de sectores administrativos buscan por diversos medios

conseguir exoneración y liberaciones al amparo de leyes especiales o de emergencia y las restricciones cuantitativas derivadas de la escasez de divisas pasa a ser el trabajo fundamental del ICE.

La flexibilización comercial de los años 1980-1982 se orientó en la dirección planteada por la teoría ortodoxa del comercio, restableció el arancel como mecanismo fundamental de protección y se restringió el papel del resto de mecanismos de protección; sin embargo, la agresiva presión política de los sectores beneficiados con la protección y la política macroeconómica global no dieron el entorno propicio para que dicha política perdure, pues los desequilibrios fiscales y monetarios y la sobrevaluación del tipo de cambio no lograron detener la crisis del sector externo.

En los años posteriores, al restablecerse las restricciones no arancelarias como mecanismos principales de protección, el sistema de precios como asignador de recursos es sustituido por un sistema técnico-burocrático donde las autorizaciones y permisos para importar se otorgan de acuerdo a "prioridades nacionales", abastecimiento para un "crecimiento selectivo" u otros criterios arbitrarios. Debe observarse que en esta etapa, la política de sobrevaluación y diferenciación extrema de los tipos de cambio a fin de abaratar el costo de los productos importados y subsidiar el consumo, condujo inexorablemente a extremar el control directo de las importaciones.

Lo concreto es que este sistema ha originado que en muchas actividades, sobre todo las altamente protegidas, parte de las utilidades relativas pasen a depender de las vinculaciones que los empresarios tienen con el poder político o burocrático. Al parecer, las empresas dedican un tiempo valioso a "corretear" expedientes en las distintas dependencias oficiales y les resulta mucho más conveniente contar con directivos que tengan, como principal virtud, la capacidad de saber quienes son los responsables de las

decisiones y como se pueden conseguir "favores" de ellos. Lamentablemente, la experiencia reciente muestra que este sistema distorsiona en sumo grado la asignación de recursos (perjudicando a los consumidores y usuarios de bienes importados), concentra en pocas empresas la actividad de importación (aproximadamente 250 empresas importaron el 70% del valor total en 1987), y conduce inevitablemente al aumento de la corrupción.

La intervención directa del Estado en el control de las importaciones se ha sustentado en la falacia de que el Estado es autónomo en sus decisiones y que se puede establecer "técnicamente" una adecuada asignación inducida de recursos. Los hechos han demostrado que ninguno de esos supuestos son válidos y que la intervención gubernamental ha originado que el sistema sea cada vez menos transparente y más arbitrario.

ANEXO Nº 3**ESTIMACION ECONOMETRICA SOBRE LA RELACION ENTRE IMPORTACIONES Y EL PRODUCTO BRUTO INTERNO****1. MODELOS**

Se trata de estimar la siguiente relación:

$$M = f^{+} (\text{PBI})$$

donde: M = Nivel de importaciones
 PBI = Producto Bruto Interno Real
 (+) = indica el signo esperado de la derivada de las importaciones.

2. ESPECIFICACION MATEMATICA

Los mejores resultados se obtuvieron con la especificación doble-logarítmica, cuya ventaja es que proporciona directamente los valores de las elasticidades de la variable endógena respecto de cada una de las exógenas.

La especificación doble logarítmica parte de la siguiente función exponencial:

$$M = A (\text{PBI})^B$$

$$\text{Ln } M = \text{Ln } A + B \text{ Ln } (\text{PBI})$$

donde: B = elasticidad de las importaciones respecto al PBI.
 A = término independiente
 Ln = logaritmo neperiano

3. RESULTADOS

El período analizado comprende los años 1970-1987; en la estimación se aplicó el método de regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios (corregida por Cochrane-Orcutt para eliminar autocorrelación) y los resultados fueron los siguientes:

a) Ecuación para las importaciones totales (LMR)

$$\text{LMR} = -39.3 + 3.12 (\text{LPBI}) \quad \begin{array}{l} R^2 = 0.86 \\ F = 46.4 \\ \text{D-W} = 1.4 \end{array}$$

(4.2)

b) Ecuación para las importaciones de bienes de consumo (LMC)

$$\text{LMC} = -52.5 + 3.84 (\text{LPBI}) \quad \begin{array}{l} R^2 = 0.75 \\ F = 21.4 \\ \text{D-W} = 1.7 \end{array}$$

(3.13)

c) Ecuación para las importaciones de bienes intermedios (LMI)

$$\text{LMI} = -34.35 + 2.74 (\text{LPBI}) \quad \begin{array}{l} R^2 = 0.82 \\ F = 32.5 \\ \text{D-W} = 1.7 \end{array}$$

(4.14)

d) Ecuación para las importaciones de bienes de capital (LMK)

$$\text{LMK} = -43.4 + 3.3 (\text{LPBI}) \quad \begin{array}{l} R^2 = 0.89 \\ F = 55.4 \\ \text{D-W} = 1.03 \end{array}$$

(3.7)

Los coeficientes autorregresivos para la corrección de autocorrelación fueron:

MODELO	COEFICIENTE	t-CALCULADO
LMR	0.21	2.8
LMC	0.24	2.3
LMI	0.21	2.3
LMK	0.19	3.8

Los valores teóricos de las estadísticas para un nivel significativo de 95% de confianza son:

$$t_{(15)} = 2.131 \quad F_{(1, 15)} = 4.54$$

Tipo de autocorrelación

Rango del D-W

Positiva	[0 - 0.9)
Negativa	(3.1 - 4]
Incertidumbre	[0.9 - 1.4] y [2.6 - 3.1]
No existe	(1.4 - 2.6)

Los coeficientes de regresión en todas las ecuaciones resultaron significativos. En las ecuaciones (b) y (c) no existe autocorrelación de primer orden; en las ecuaciones (a) y (d) cae en la zona de incertidumbre.

4. VARIABLES Y FUENTES DE INFORMACION

IMPORTACIONES.- Se miden en millones de dólares CIF deflactados por la tasa de inflación de los Estados Unidos de Norteamérica. La serie de importaciones, según clasificación CUODE ha sido tomada de los siguientes documentos:

- "Compendio Estadístico de las Importaciones Peruanas"
ICE, Dpto. de Estadística, Ed. Banco Continental.
- "Anuario Estadístico 1987"
INE, 1988

Debe observarse que dichas series excluyen las donaciones y los gastos en defensa nacional.

La serie de la tasa de inflación norteamericana se derivó del índice de precios al consumidor con base 1980, del Statistical Yearbook del Fondo Monetario Internacional.

PRODUCTO BRUTO INTERNO.- Se mide en miles de intis de 1979. La serie fue tomada de los documentos publicados por el INE:

- "Cuentas Nacionales 1950-1986", Junio 1987
- "Anuario Estadístico 1987", Mayo 1988
- "Informe Económico Mensual", Junio 1988

ANEXO Nº 4FORMULAS DE PROTECCION EFECTIVA EXPRESADAS EN
PRECIOS DOMESTICOS

$$P_j = \pi_j (1 + t_j)$$

$$p_j = \frac{P_j}{(1 + t_j)}$$

$$b_{ij} = P_i/P_j$$

siendo: π_j = Precio mundial del bien final j

P_j = Precio doméstico del bien final j

b_{ij} = Coeficiente técnico a precios nacionales

1. Protección efectiva al Mercado Interno

$$E_j = \frac{1 - b_{ij}}{\left(\frac{1}{1 + t_j}\right) - \left(\frac{b_{ij}}{1 + t_j}\right)} - 1$$

2. Protección efectiva a las Exportaciones (antes del Cértex)

$$E_j = \frac{- b_{ij} \left(\frac{1 + t_j}{1 + t_i}\right) t_i}{1 - b_{ij} \left(\frac{1 + t_j}{1 + t_i}\right)}$$

3. Subsidio compensatorio (para hacer la protección efectiva a las exportaciones igual a cero).

$$S = b_{ij} \frac{(1 + t_j)}{(1 + t_i)} t_i$$

PROTECCION EFECTIVA EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
SEGUN CLASIFICACION CIU 1985

CIU	DESCRIPCION	Tarifa(1) Nominal	Protección Efectiva		Subsidio Compensat
			Mercado Interno	Export.	
3111	Preparación y conservac.de carne	101	960	-1840	60
3112	Productos Lácteos	55	57	- 117	35
3113	Conserv.Frutas y Legumbres	101	159	- 120	37
3116	Productos de Molinerfa	75	509	- 423	37
3117	Fabric.Productos de Panaderfa	101	199	- 221	52
3118	Fábric. y Refinerfa de Azúcar	101	481	- 222	33
3119	Fráb. Cacao, Arts. Confiterfa	101	121	- 112	47
3121	Elab. Productos Alimentarios	87	99	- 97	45
3122	Elab. Alimentos de Animales	51	23	- 116	40
3131	Dest.,Rectific.y Mezcla Bebidas	101	149	- 74	33
3132	Industria Vinícola	101	120	- 24	17
3133	Bebidas Malteadas y Malta	101	135	- 63	32
3134	Ind.Bebidas no-alcohólicas y gas	101	153	- 117	43
3135	Dest.y Rectif. Alcohol etílico	58	-6	- 172	59
3140	Industria del Tabaco	96	164	- 119	40
3211	Fabricación de Textiles	99	197	- 119	36
3212	Textiles excepto prendas vestir	96	152	- 106	37
3213	Tejidos de puño	101	166	- 143	45
3214	Alfombras y tapices	101	214	- 285	57
3215	Cordelerfa	101	216	- 246	54
3219	Otros textiles	101	150	- 86	37
3220	Prendas vestir excep. calzado	101	107	- 122	46
3233	Produc. de Cuero exc. calzado	101	182	- 329	65
3240	Calzado de cuero	101	110	- 105	47
3311	Aserraderos	96	167	- 76	29
3319	Prod.de Madera y de Corcho	75	91	- 56	28
3320	Muebles y Accesorios	100	175	- 222	52

(1) Incluye sobretasa (D.L. 23337/17% CIF)

FUENTE : Andrés Cardo S. 1986

CIU	DESCRIPCION	Tarifa(1) Nominal	Proteccion Efectiva		Subsidio Compensat.
			Mercado Interno	Export.	
3411	Pulpa de madera, papel, cartón	58	92	- 248	42
3412	Envasos y cajas de papel y cartón	91	138	- 89	31
3419	Art. de pulpa, papel y cartón	74	81	- 238	52
3420	Imprentas, editoriales	16	1	- 48	24
3511	Sust. Químicas Ind. Básicas	52	61	- 49	19
3512	Abonos y Plaguicidas	35	31	- 35	18
3521	Pinturas, barnices y lacas	100	157	- 77	32
3522	Prod. Farmacéuticos y Medicam.	63	71	- 48	25
3523	Jabones, perfumes y cosméticos	57	40	- 216	40
3524	Prod. Farmacéuticos Veterinarios	56	56	- 33	20
3528	Cirios, velas	101	521	- 365	49
3529	Prod. químicos n.e.o.p.	55	72	- 801	34
3530	Refinerías de petróleo	42	51	- 27	12
3551	Llantas y cámaras	75	168	- 155	36
3559	Prod. de caucho n.e.o.p.	60	75	- 54	23
3560	Prod. plásticos n.e.o.p.	97	194	- 179	37
3561	Calzado plástico	101	147	- 104	41
3562	Tubería rígida de plástico	84	340	- 571	53
3610	Objetos de barro, loza, porcelana	100	150	- 36	19
3620	Vidrio y productos de vidrio	91	187	- 84	27
3691	Produc. de arcilla para const.	72	122	- 64	25
3692	Cemento, cal y yeso	75	118	- 80	29
3699	Minerales no metal n.e.o.p.	97	292	- 152	32
3710	Ind. Básicas hierro y acero	80	132	- 87	27
3720	Ind. Básicas metales no ferros.	53	42	- 66	32
3811	Cuchillería, herr. manuales	92	132	- 68	30

(1) Incluye sobretasa (D.L. 23337/17% CIF)

FUENTE : Andrés Cardo S. 1986

CIIU	DESCRIPCION	Tarifa(1) Nominal	Proteccion efectiva		Subsidio Compensat.
			Mercado Interno	Export.	
3812	Muebles y Acc. metálicos	101	205	- 224	49
3813	Prod. Metálicos estructurales	86	146	- 99	32
3819	Prod. metal.n.e.o.p. exc. maq.	90	231	- 188	39
3822	Maq. y Equipo p. Agricultura	54	169	- 78	19
3824	Maq. y Equipo p. Industria	75	93	- 36	18
3829	Maq. y Equipo n.e.o.p.	92	191	- 196	44
3833	Aparatos y Acc. uso doméstico	101	166	- 109	39
3839	Aparatos y Sum. eléctricos	101	183	- 134	42
3841	Constrc. naval.	63	67	- 99	29
3843	Vehículos automóbiles	90	348	-1309	57
3844	Motocicletas y bicicletas	101	496	- 755	53
3849	Material de transporte n.e.o.p.	84	99	- 34	21
3851	Equipo profes. y científico	101	149	- 74	33
3852	Aparatos fotográficos y óptica	101	115	- 14	11
3901	Joyas y conexos	101	181	- 76	30
3909	Ind. manufactureras n.e.o.p.	99	139	- 84	35
PROMEDIO GENERAL			82.04	100.22	36.05

(1) Incluye sobretasa (D.L. 23337/17% CIF)

FUENTE : Andrés Cardo S. 1986

CUADRO Nº 1

TASAS DE PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA (1979)

CIU	Industria	ARANCEL (1)	CERTEX (2)	FENT % (3)	Domest. TPED (4)	Export. TPEE (5)	TPEESIT (6)	segro export. B (7)-(4)-(5)
2902	Minerales no met.	0.4	0	0.049	0.412	0.015	-	0.397
3113	Conserv. de frutas y leg.	0.908	0.2585	0.037	0.983	0.151	-	0.832
3114	Conservas de pescado	0.59	0.244	0.032	0.951	0.159	-	0.792
3115	Aceites y grasas	0.42	0.113	0.000	0.519	-0.044	-	0.563
3119	Cacao, chocolate y conf.	0.9	0.23	0.043	1.28	0.028	-	1.252
3211	Hilados y tejidos	0.904	0.248	0.028	2.038	-0.26	-	2.298
3212	Confecciones de textiles	0.875	0.265	0.000	1.032	-0.13	-	1.162
3213	Tejidos de punto	1.23	0.279	0.024	1.64	-0.26	-	1.9
3220	Prendas de vestir	1.3	0.284	0.008	1.798	-0.161	-	1.959
3232	Prepar. y tejidos de piel	1.025	0.241	0.003	1.912	-0.359	-	2.271
3240	Calzado	0.8428	0.275	0.039	1.1042	0.003	-	1.1012
3311	Madera aserrada	0.62	0.211	0.021	0.805	0.031	-	0.774
3511	Química básica	0.359	0.192	0.029	0.386	0.189	0.176	0.197
3513	Resinas sintéticas	0.472	0.063	0.015	-1.04	1.528	4.724	-2.568
3522	Productos farmacéuticos	0.258	0.182	0.019	0.211	0.084	-	0.127
3529	Químicos nep.	0.605	0.145	0.001	5.423	-1.756	-0.534	7.179
3620	Vidrio y Prod. de vidrio	0.4	0.25	0.020	0.322	-0.39	-	0.712
3692	Cemento	0.425	0.225	0.007	0.493	0.176	-	0.317
3710	Ind. básica de hierro/acero	0.432	0.23	0.001	0.474	-0.048	-	0.522
3720	Minerales no ferrosos	0.328	0.1603	0.011	0.436	0.138	-	0.298
3819	Prods. metálicos nep.	0.55	0.23	0.011	0.6533	0.018	-	0.8353
3829	Maquin. no eléctrica nep.	0.3625	0.267	0.001	0.261	0.053	-	0.208
3839	Aparatos eléctricos nep.	0.539	0.2733	0.026	0.715	0.102	-	0.613
3841	Construcciones navales	0.245	0.283	0.004	0.153	0.245	0.24	-0.092
ESTADISTICOS								
Promedio*		0.632	0.225	0.019	0.854	-0.012	0.019	08.66
Desviación estándar*		0.306	0.064	0.015	0.559	0.175	0.061	0.677

Notas:

* Los sectores SIIC 3513 y 3529 han sido excluidos.

Lista de variables:

ARANCEL	Tasa arancelaria promedio (Oficial)
CERTEX	Tasa de Certex promedio (Oficial)
FENT	Subsidio equivalente del FENT (recibido por exportadores)
TPED	Tasa de Protección Efectiva para el Mdo. Interno
TPEE	Tasa de Protección Efectiva para el Mdo. Externo
TPEESIT	Tasa de Protección Efectiva sin Internamiento Temporal
B	Segro exportador (B > 0 = segro anti exportador, B < 0 = segro pro exportador)

CUADRO Nº 2

TASAS DE PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA (1985)

CIU	Industria	ARANCEL (1)	CERTEX (2)	FENT % (3)	Domest. TPED (4)	Export TPEE (5)	TPEESIT (6)	TPEE TM (7)	B (8)-(4)-(7)
2902	Minerales no met.	0.490	0.000	0.000	0.491	-0.064	-	-0.008	0.499
3113	Conserv. de frutas y leg.	0.997	0.249	0.065	1.107	0.178	-	0.266	0.841
3114	Conservas de pescado	0.625	0.228	0.048	0.868	0.013	-	0.145	0.723
3115	Aceites y grasas	0.490	0.100	0.048	0.566	-0.060	-	0.043	0.523
3119	Cacao, chocolate y conf.	1.010	0.200	0.024	1.478	-0.090	-	0.03	1.448
3211	Hilados y tejidos	0.961	0.241	0.041	1.895	-0.591	-	-0.361	2.256
3211	Hilados y tejidos*	0.961	0.241	0.041	1.895	-0.591	-	-0.361	2.256
3212	Confecciones de textiles	0.979	0.270	0.048	1.068	-0.190	-	-0.066	1.134
3212	Confecciones de textiles*	0.979	0.270	0.048	1.068	-0.190	-	-0.066	1.134
3213	Tejidos de punto	1.030	0.278	0.003	1.104	-0.425	-	-0.296	1.400
3213	Tejidos de punto*	1.030	0.278	0.003	1.104	-0.425	-	-0.296	1.400
3220	Prendas de vestir	1.027	0.287	0.029	1.128	-0.252	-	-0.772	2.003
3220	Prendas de vestir*	1.027	0.287	0.029	1.128	-0.252	-	-0.772	2.003
3232	Prepar. y tejidos de piel	1.010	0.213	0.029	1.720	-0.514	-	-0.337	2.057
3240	Calzado	1.030	0.280	0.036	1.349	-0.147	-	-0.011	1.360
3311	Madera aserrada	0.902	0.227	0.013	1.264	-0.059	-	0.063	1.201
3511	Química básica	0.528	0.186	0.016	0.559	0.058	0.025	0.16	0.399
3513	Resinas sintéticas	0.750	0.104	0.002	-0.317	3.155	10.336	2.584	-2.901
3522	Productos farmacéuticos	0.518	0.207	0.029	0.565	-0.072	-	0.066	0.499
3529	Químicos nep.	0.638	0.147	0.039	2.948	-2.587	-1.474	-1.508	4.456
3620	Vidrio y Prod. de vidrio	0.750	0.200	0.014	1.448	-1.507	-	-1.179	2.627
3692	Cemento	0.750	0.200	0.020	0.935	0.061	-	0.16	0.775
3710	Ind. básica de hierro/acero	0.515	0.220	0.481	0.387	-0.255	-	-0.093	0.480
3720	Minerales no ferrosos	0.482	0.168	0.009	0.645	-0.065	-	0.175	0.470
3819	Prods. metálicos nep.	0.910	0.240	0.107	1.508	-0.083	-	0.104	0.658
3829	Maquin. no eléctrica nep.	0.645	0.270	0.014	0.606	-0.191	-	-0.052	0.658
3839	Aparatos eléctricos nep.	0.813	0.287	0.048	1.088	-0.128	-	0.039	1.049
3841	Construcciones navales	0.630	0.283	0.032	0.669	0.204	0.177	0.312	0.357
ESTADISTICOS									
Promedio*		0.777	0.220	0.052	1.020	-0.185	0.051	-0.044	1.064
Desviación estándar*		0.210	0.066	0.096	0.419	0.348	0.074	0.302	0.616

Notas:

* Protección Efectiva para exportaciones a EE.UU. (sin CERTEX ni FENT)

** Se excluyen las observaciones de las export. a EE.UU. y las Inds. No. 3513 y 3529.

Lista de variables:

ARANCEL	Tasa arancelaria promedio (Oficial)
CERTEX	Tasa de Certex promedio (Oficial)
FENT	Subsidio equivalente del FENT (recibido por exportadores)
TPED	Tasa de Protección Efectiva para el Mdo. Interno
TPEE	Tasa de Protección Efectiva para el Mdo. Externo
TPEESIT	Tasa de Protección Efectiva sin Internamiento Temporal
TPEE TM	Tasa de Protección Efectiva Externa ajustada por el T. de C. Múltiple
B	Tasa de Protección Efectiva Interna ajustada por el T. de C. Múltiple
B	Segro exportador (B > 0 = segro anti exportador, B < 0 = segro pro exportador)

CUADRO Nº 3
TASAS DE PROTECCIÓN NOMINAL Y EFECTIVA (1986)

CIU	Industria	Domes. Export.								
		ARANCEL (1)	CERTEX (2)	FENT ^o / _o (3)	TPED (4)	TPEE (5)	TPEE TM (6)	TPED TM (7)	Rj (8)=(7)-(6)	TPEDNET (9)
2902	Minerales no met.	0.490	0.000	0.004	0.491	-0.059	0.208	0.867	0.659	-0.290
3113	Conserv. de frutas y leg.	0.997	0.249	0.055	1.109	0.166	0.655	1.79	1.135	0.328
3114	Conservas de pescado	0.625	0.228	0.055	0.9197	0.0551	0.4506	1.432	0.981	0.158
3115	Aceites y grasas	0.490	0.100	0.055	0.589	-0.026	0.314	1.023	0.709	-0.037
3119	Cacao, chocolate y conf.	1.010	0.200	0.055	1.481	-0.027	0.665	2.488	1.823	0.660
3211	Hilados y tejidos	0.951	0.241	0.130	1.878	-0.209	0.138	2.578	2.440	0.370
3211	Hilados y tejidos*	0.951	0.000	0.000	1.878	-1.603	-1.598	2.578	4.176	0.370
3212	Confecciones de textiles	0.979	0.270	0.055	1.070	-0.176	0.521	2.0169	1.496	0.436
3212	Confecciones de textiles*	0.979	0.000	0.000	1.070	-0.795	-0.269	2.017	2.286	0.436
3213	Tejidos de punto	1.030	0.278	0.045	1.113	-0.331	0.415	2.153	1.738	0.501
3213	Tejidos de punto*	1.030	0.000	0.000	1.113	-0.991	-0.428	2.153	2.581	0.501
3220	Prendas de vestir	1.030	0.287	0.055	1.138	-0.194	-0.105	1.485	1.590	0.018
3220	Prendas de vestir*	1.030	0.000	0.000	1.138	-0.858	-0.944	1.485	2.429	0.017
3232	Prepar. y tejidos de piel	1.010	0.213	0.055	1.730	-0.434	-0.160	2.37	2.530	0.604
3240	Calzado	1.030	0.280	0.045	1.360	-0.097	0.674	2.427	1.753	0.632
3311	Madera aserrada	0.902	0.213	0.056	1.266	0.001	0.347	1.847	1.500	-0.359
3511	Química básica	0.508	0.186	0.061	0.550	0.159	0.659	1.209	0.550	0.051
3513	Resinas sintéticas	0.700	0.104	0.016	0.078	2.928	-0.320	-4.4	-4.080	-2.620
3522	Productos farmacéuticos	0.518	0.207	0.053	0.571	-0.012	0.318	0.969	0.651	-0.062
3529	Químicos nep.	0.638	0.147	0.055	3.202	-2.089	4.044	10.8	6.756	4.617
3620	Vidrio y Prod. de vidrio	0.750	0.200	0.040	1.511	-1.299	-0.244	2.865	3.109	0.840
3692	Cemento	0.750	0.200	0.000	0.939	0.033	0.338	1.402	1.064	0.143
3710	Ind. básica de hierro/acero	0.516	0.220	0.096	-0.599	-2.015	-0.0386	1.107	1.146	0.003
3720	Minerales no ferrosos	0.482	0.168	0.058	0.647	0.162	0.511	1.057	0.546	-0.0209
3819	Prods. metálicos nep.	0.910	0.240	0.055	1.534	-0.206	0.792	2.872	2.080	0.843
3829	Maquin. no eléctrica nep.	0.645	0.270	0.068	0.614	-0.065	0.748	1.523	0.775	0.201
3839	Aparatos eléctricos nep.	0.803	0.287	0.055	1.086	-0.089	0.278	1.641	1.363	0.257
3841	Construcciones navales	0.630	0.283	0.044	0.675	0.231	0.577	1.088	0.511	-0.0063
ESTADÍSTICOS										
Promedio **		0.775	0.219	0.054	0.985	-0.201	0.366	1.737	1.370	0.240
Desviación estandar **		0.211	0.066	0.025	0.526	0.499	0.294	0.629	0.702	0.331

Notas:

* Protección Efectiva para exportaciones a EE.UU. (sin CERTEX ni FENT)

** Se excluyen las observaciones de las export. a EE.UU. y las Inds. No. 3513 y 3529.

Lista de variables:

ARANCEL	Tasa arancelaria promedio (Oficial)
CERTEX	Tasa de Certex promedio (Oficial)
FENT	Subsidio equivalente del FENT (recibido por exportadores)
TPED	Tasa de Protección Efectiva para el Mdo. Interno
TPEE	Tasa de Protección Efectiva para el Mdo. Externo
TPEE TM	Tasa de Protección Efectiva Externa ajustada por el T. de C. Múltiple
TPED TM	Tasa de Protección Efectiva Interna ajustada por el T. de C. Múltiple
TPED NET	Tasa de Protección Efectiva Neta para el Mdo. Domest. (Ajust. po T. de C. sombra)
TPEE NET	Tasa de Protección Efectiva Neta para el Mdo. de Export.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La política de protección comercial, que constituye la base de la política de importaciones, no ha mantenido un patrón estable ni homogéneo a lo largo del período analizado. Esta situación queda evidenciada por los siguientes hechos:
 - La estructura arancelaria en 1981 alcanzó un nivel medio de 32%, con un límite superior de 61% y una dispersión de 18%. Las restricciones para-arancelarias fueron prácticamente eliminadas pues el 98% del universo arancelario podía importarse libremente.
 - En 1988 el promedio arancelario fue de 70%, con una tasa máxima de 108% y una dispersión del 24%. El control cuantitativo y administrativo de las importaciones se llevó al extremo de no existir partida arancelaria alguna que pueda importarse libremente.

2. Los continuos cambios en la política de protección ha introducido graves distorsiones en la estructura productiva del país y en la racionalidad de los agentes económicos. Al parecer se ha retraído las inversiones de largo plazo y fomentado las de muy corto plazo y altísima rentabilidad, basadas éstas últimas en una protección excesiva como lo muestran los siguientes datos:
 - La protección efectiva promedio para el mercado doméstico, durante el período analizado, ha sido superior al 40% en todas las estimaciones (sin incluir restricciones para-arancelarias).
 - La dispersión de las tasas efectivas varió entre el 30% y el 52%, lo cual indica la fuerte discriminación intersectorial generada por la estructura protectiva.
 - Los sectores con protecciones efectivas superiores al 100% son los que producen bienes sustitutivos de consumo final, concentrados en los CIU 31, 32, 33 y 39 (calzado, productos

metálicos diversos, artículos de cuero, textiles, alimentos, etc.). Los sectores más protegidos (protección negativa) son los productores de insumos industriales, bienes de capital y productos de exportación.

3. La evidencia empírica analizada permite concluir que la ineficiencia de las políticas de protección e importación (distorsiones en el aparato productivo, en el consumo y en la racionalidad de los agentes económicos), son el resultado de los enfoques de corto plazo y coyunturales que ha caracterizado la política global peruana durante el período analizado. Notándose que:

- No se ha tenido una conciencia clara de lo que ocurre en la economía cada vez que se altera un arancel o se impone una restricción o ambos.
- Se han tomado decisiones protectivas sin saber los efectos finales sobre los sectores que se desea proteger, desconociendo el nivel de protección efectiva a otorgar, el tiempo de duración de la protección y sobre todo el costo social que representa.

4. La falta de racionalidad en las políticas de protección ha profundizado el sesgo anti-exportador en contra de la producción industrial, a tal punto, que parecen incompatibles la estrategia sustitutiva y aquella basada en la promoción exportadora. Este hecho se evidencia por lo siguiente:

- La tasa de incentivo tributario a las exportaciones a pesar de tener una evolución creciente durante el período de análisis, no logra en ningún año compensar la tasa arancelaria líquida.
- La protección efectiva a la exportación ha mostrado niveles negativos promedios hasta en -20%, antes de la política de tipos de cambio múltiples, después de ella, se logró revertir esta tendencia haciéndose positiva en un nivel ligeramente

superior al 35% pero en ningún año logró compensar la creciente protección al mercado doméstico.

- Por lo tanto, el sesgo anti-exportador calculado como la diferencia entre la protección efectiva al mercado doméstico y a la actividad de exportación luego del ajuste por los tipos de cambio múltiple se incrementó significativamente.
5. Los resultados del análisis econométrico muestran que el nivel real de las importaciones en nuestro país se encuentra estrechamente vinculado con el crecimiento económico. Los rasgos más importantes de esta relación son:
- La elasticidad de las importaciones totales respecto al PBI se ubica en promedio alrededor de 3 puntos. Es decir, por cada punto porcentual en el crecimiento del PBI debe esperarse un crecimiento tendencial medio de tres puntos porcentuales en las importaciones.
 - Esta gran sensibilidad se verifica también para las diversas categorías de bienes importados. Los bienes de consumo tienen la mayor relación con 3.84%, siguen los bienes de capital con 3.3% y finalmente los bienes intermedios con 2.74%.
 - Los coeficientes indicados ponen de manifiesto algunas de las características estructurales de la economía: alta propensión marginal a importar bienes de consumo; empleo preponderante de tecnologías intensivas de insumo y bienes intermedios importados, y fuerte dependencia de bienes de capital de origen importado.
6. Así como la producción es la variable determinante del comportamiento tendencial de las importaciones, se encontró que la composición y las variaciones cíclicas de éstas, se explican por la conjugación de todos aquellos factores que afectaron el costo relativo de los productos importados (aranceles, tipo de cambio, restricciones

administrativas y cuantitativas, etc.). Sin embargo, todos los indicadores muestran que el continuo congelamiento y el consiguiente retraso cambiario ocurrido durante el periodo analizado, permitió no solo anular el sobrecosto arancelario, sino que se introdujo en la práctica un subsidio cambiario a favor de la importación.

7. El manejo de las restricciones para-arancelarias (sobre todo a partir de 1985), ha introducido un considerable grado de discrecionalidad y arbitrariedad en su intento de controlar el nivel y composición de las importaciones. Al parecer, el principal efecto negativo que ha introducido el Sistema de Licencias de Importación y los Presupuestos de Divisas, es la distorsión en las expectativas de los agentes económicos, que fueron transferidas directamente a los precios relativos domésticos lo que originó una presión inflacionaria adicional.
8. El índice de los términos de intercambio parece haber jugado cierto papel referencial en la política de importaciones durante los primeros años del periodo analizado, sin embargo, el deterioro continuo en los años posteriores, hacen presumir la poca influencia que ha tenido esta variable en las decisiones de la política comercial, aunque políticamente se la utilizó para justificar las medidas de control directo de las importaciones.
9. Los resultados analizados permiten sugerir los siguientes lineamientos de política:
 - Debe restablecerse el sistema de precios como mecanismo fundamental de asignación de recursos en la política de protección. Esto implica la eliminación de todos los mecanismos de restricción cuantitativa existentes y la conservación de algunos mecanismos administrativos para el control de calidad, tecnología, administración de acuerdos internacionales o control del comercio desleal.

- La estructura arancelaria debe ser la base de la protección industrial y de la política de importaciones. Esto implica que debe establecerse un manejo simétrico y coherente con la política cambiaria en el corto y largo plazo dada la estrecha relación que hay entre estas dos variables.

- Es un principio básico de política económica que todo objetivo debe alcanzarse utilizando un sólo instrumento y, al revés, cada instrumento debe ser utilizado para alcanzar un objetivo. En este sentido, la orientación fundamental de la política arancelaria debe incidir sobre la asignación de recursos de inversión de acuerdo a las ventajas comparativas de que goza el país y a las ventajas comparativas dinámicas que se considera es factible alcanzar. Por lo tanto, no debe utilizarse el arancel para otros objetivos (fomentar o reprimir el consumo, redistribuir el ingreso, equilibrar la balanza comercial, etc.).

- El arancel es un instrumento de largo plazo que afecta la estructura productiva y de consumo de un país. Por lo tanto las características básicas que debe observar la estructura arancelaria son: estabilidad (para fomentar la inversión a largo plazo), uniformidad (para evitar la excesiva discrecionalidad intersectorial) y temporalidad (para no proteger industrias ineficientes en el tiempo).

- Dado que la protección arancelaria no es gratuita (afecta a los consumidores, y la rentabilidad exportadora), el nivel y su estructura debe guardar coherencia con la política de promoción de exportaciones. Es importante perfeccionar y ampliar la cobertura del sistema de admisión temporal y medidas complementarias a fin de reducir el sesgo antiexportador del arancel.

- A fin de restablecer la función básica del arancel deberá eliminarse las discrepancias entre las tasas nominales y las tasas liquidadas. En este sentido, la racionalización de las perforaciones arancelarias derivadas de las liberaciones, convenios internacionales, compras del sector público, etc., es un paso imprescindible.

Debe destacarse que estas líneas de política supone la no existencia de distorsiones derivadas del tipo de cambio, la experiencia reciente en nuestro país revela que este punto es uno de los más críticos del proceso de sinceramiento en el manejo de importaciones.

10. La reestructuración del esquema de protección en nuestro país tiene que hacerse en el marco de una reforma de la política comercial que defina en forma clara la orientación industrial (eficiencia, competitividad, direccionalidad del mercado) y seleccione la mejor manera de escalonar en el tiempo los cambios arancelarios a fin de reducir al mínimo los costos de transición y sobre todo la resistencia política de los sectores que viven al amparo de la protección.

BIBLIOGRAFIA

ABUSADA S., Roberto. "El Rol de los Aranceles en la Política Industrial". En Perú Económico. Vol. 2, N° 6. Lima, Junio 1979.

----- "Política Económica Global y Política Industrial". En Propuestas para el Desarrollo Peruano 1980-1985, ADEX 1980.

ALBAREZ DE LA TORRES, Mariano. "Una aproximación al aporte neto de divisas: Perú 1985". Mimeo, 1987.

BASOMBRI, Ignacio. "La nueva política arancelaria: Una aproximación crítica". En Debate N° 2. Nov-Dic. 1979.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERU. "El Proceso de Liberalización de las Importaciones: Perú 1978-1982". Lima, Mayo 1987.

----- "Perspectivas del Sector Externo: 1985-1989". Lima, Diciembre 1984.

----- "Análisis de Largo Plazo del Sector Externo de la Economía Peruana 1975-1986". Lima, Junio 1987.

----- "Análisis de las Importaciones en el Perú 1985-1987". Lima, Mayo 1988.

----- "Perú: Compendio Estadístico de Comercio Exterior y Política Cambiaria". Lima, Diciembre 1988.

BHAGWATI, Jagdish. "Comercio Internacional: Textos Escogidos". Ed. Tecnos, 1975.

BANCO CENTRAL DE URUGUAY. "Dinero, Precios, Aranceles y Tipo de Cambio". Montevideo 1984.

CABIESES M., Hugo. "El proceso de industrialización por sustitución de importaciones en el Perú 1950-1977: De la industria integrada a la industria de ensamblaje". Research Policy Program. Doc. de Trabajo N° 17. Febrero, 1978.

CEBRECOS R., Rufino - VEGA C., Jorge. "Los efectos de una nueva política de protección en el comercio exterior del Perú". Publicaciones CISEPA N° 40, PUCP Dpto. de Economía.

CEPAL. "Estudio Económico de América Latina". CEPAL 1949.

----- "El Pensamiento de la CEPAL". Ed. Universitaria, Santiago 1969.

- CORDEN W., Max. "Política Comercial y Bienestar Económico". Ed. ICE, Madrid 1978.
- "La estructura del sistema arancelario y el nivel de protección efectiva". En Bhagwati, Ed. Tecnos 1975.
- CONESA, Eduardo. "Términos de Intercambio y Tarifa óptima en Argentina" BID-INTAL, 1983.
- CHACHOLIADES, M. "Economía Internacional". Cap. 8-11, Mc. Graw Hill 1982.
- DE ALTHAUS G., Jaime. "El Desarrollo hacia adentro y anemia regional en el Perú". Fundación M. J. Bustamante De la Puente 1987.
- FFRENCH-DAVIS, Ricardo. "Exportaciones e Industrialización en un Modelo Ortodoxo, Chile 1973-1978". Revista de CEPAL. Dic. 1979.
- "Economía Internacional. Teorías y Políticas para el Desarrollo" Ed. F.C.E., México 1979.
- FERRARI, César. "La heterodoxia en Política Económica (o la Nueva Política Económica). En Estabilidad y Ajuste Estructural en A.L. ESAN 1986.
- GARAY, Luis J. "Grupo Andino y Proteccionismo: Contribución a un Debate" Ed. Pluma, Bogotá 1979.
- GIECO-UNI. "Industrialización y políticas de industrialización en el Perú (con énfasis en el período 1950-1968). Lima, Mayo 1978.
- HANEL, Peter- ALCAZAR, Lorena. "Efectos de la protección al mercado interno en la actividad exportadora no tradicional del Perú 1979-1986". En Economía, Volumen XI N° 21, Junio 1988, PUCP.
- IGUÑIZ, Javier. "Política Industrial Peruana 1970-1980, una síntesis". Ed. DESCO, 1984.
- "Crisis y fluctuaciones de la Economía Peruana 1950-1985". Ed. Tarea 1985.
- JOHNSON, Harry. "Intervención óptima en el comercio ante la presencia de distorsiones internas". En, Bhagwati, Ed. Tecnos 1985.
- "Comercio Internacional y Crecimiento Económico". Ed. Arnorrotu 1957.
- JUNAC. "Lineamientos Generales para la Armonización de los instrumentos Para-arancelarios". CCE/II/dt 18, Agosto 1975.

- LEON ASTETE, Javier. "Bienes Transables e Intervención del Estado".
 CIIUP, Enero 1987.
- "Precios Relativos y Política Comercial en un Modelo de Equilibrio General". CIIUP, Lima 1987.
- "Política Comercial, ¿Promoción de Exportación o Sustitución de Importaciones?". En Apuntes N° 18, Primer Semestre 1986.
- SCHYDLOWSKY, Daniel. "Anatomía de un fracaso económico 1968-1978"
 CIIUP 1979.
- "Notas para un marco básico de política económica". ADEX 1980.
- "La Promoción de Exportaciones No Tradicionales en el Perú". (Schydrowsky, Hunt, Mezzera), ADEX, 1983.
- THORP, Rosemary - BERTRAM G. "Perú 1890-1977 Crecimiento y Política Económica en una Economía Abierta". Ed. Mosca Azul, 1985.
- "Perú 1960-1977" The Mc Millan Press Ltd. 1978 Great Britain.
- TORRES Z., Jorge. "Protecciones efectivas y sustitución de importaciones en el Perú". Publicaciones CISEPA, Dic. 1976, N° 33.
- "Protecciones efectivas y sustitución de importaciones" JUNAC, Noviembre 1982.
- OSSA, Fernando. "Teoría Real de la Economía Internacional". Ed. Universidad Católica de Chile 1982.
- PREBISCH, Raúl. "La Política Comercial de los países insuficientemente desarrollados". Economía, Santiago de Chile, 1960.
- VALDEZ A. y LEON A. "Política Comercial, industrialización y su sesgo anti-exportador: Perú 1940-1983." Cuadernos de Economía N° 71, Abril 1987, Santiago de Chile.
- VEGA A., Jorge. "Una exposición de la teoría de la protección efectiva". Publicaciones CISEPA N° 9, 1978 PUCP.
- "Una nota acerca de las interrelaciones entre tarifas efectivas y tarifas nominales". Publicaciones CISEPA N° 8, 1978 PUCP.
- VILLARREAL, Rene. "El Desequilibrio externo en la industrialización de México 1929-1975". Ed. F.C.E. 1976.
- VINNER, Jacob. "Comercio Internacional y Desarrollo Económico". Ed. Tecnos, 1966.