

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE  
INGENIERIA**

**FACULTAD DE INGENIERIA ECONOMICA Y CCSS**

**SISTEMA DE PROTECCION A LA INDUSTRIA  
MANUFACTURERA EN EL  
PERU : 1970 - 1991  
MECANISMO  
ARANCELARIO Y PARA-ARANCELARIO".**

**(TESIS PARA OPTAR EL TITULO DE INGENIERO ECONOMISTA)**

**FERNANDO SAM SU**

**ASESOR : Econ DAVID ARANAGA MANRIQUE**

**LIMA - PERU**

**AGOSTO DE 1993**

A mi madre por su abnegación y comprensión.

Y a la Memoria de mi padre y hermano

**Mi reconocimiento y agradecimiento a los señores:**

**Econ. David Aranaga Manrique**

**Mag. Alberto Di Franco Palacios**

**Ing. Econ. Sergio Cuentas**

## **INDICE**

### **CAPITULO 1 : CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y METODOLOGICAS**

1.1.- La Economía Peruana y el Sector Externo	1
1.2.- Problemática	2
1.3.- Objetivos	5
1.4.- Antecedentes	7
1.5.- Hipótesis	9
1.6.- Limitaciones	10
1.7.- Metodología	10

### **CAPITULO 2 : MARCO TEORICO**

2.1.- La Función del Estado en el Proceso de Desarrollo	12
2.2.- Comercio Internacional y Desarrollo	18
2.2.1 Teoría Pura del Comercio Internacional	18
2.2.2 El Perú y el pensamiento de la CEPAL	21
2.2.3 Bases Institucionales del Comercio Internacional	24
2.3.3.1 El GATT	24
2.3.3.1 La UNCTAD	26
2.3.3.2 El Contexto Latinoamericano	28
2.2.4 El Perú y la Tendencia actual del Comercio Internacional	30
2.3.- Política Fiscal	32
2.3.1 Concepto y Objetivos	32
2.3.2 Los Objetivos del Desarrollo como marco de la Política Tributaria	33

### **CAPITULO 3 : POLITICA DE IMPORTACIONES**

3.1.-	Objetivos de la Política de Importaciones	35
3.2.-	Incompatibilidad dentro de la Política de Importaciones entre el Objetivo Económico y del Objetivo Fiscal	38
3.3.-	Mecanismos que condicionan el Nivel y la Estructura de las Importaciones	39
a)	Instrumentos de Acción Indirecta	39
	- Mecanismo Arancelario	
	- Mecanismo Para-arancelario	
b)	Instrumento de Acción Directa	40
3.4.-	Política de Importaciones como parte de la Política Tributaria o de la Política Comercial	40

### **CAPITULO 4 MECANISMOS ARANCELARIO Y PARA-ARANCELARIOS COMO REGULADORES DE LAS IMPORTACIONES**

4.1.-	Mecanismo Arancelarios	43
4.1.1	Teoría de Aranceles	43
a)	Tipos de Aranceles	43
b)	Efectos de los Aranceles Análisis de Equilibrio Parcial	44
c)	Costos de la aplicación del Arancel	47
4.1.2	El Arancel de Aduanas del Perú	49
4.1.3	Argumentos a favor de los Aranceles Industria Naciente	54
4.1.4	Arancel Unico VS Aranceles Diferenciados	55
4.2.-	Mecanismo Para-arancelario	59
4.2.1	Regulación vía Costo de las Importaciones	60

4.2.2 Instrumentos de Regulación Cuantitativa	61
4.2.3 Instrumentos de Control Cualitativo	62

**CAPITULO 5 EL SISTEMA DE PROTECCION A LA INDUSTRIA  
MANUFACTURERA EN EL PERU**

5.1.- Características Generales	63
5.2.- Evolución de la Política de Protección	63
5.3.- Orientaciones y Contenido de la Política de Protección a la Industria	67
5.3.1 Gobierno de las Fuerzas Armadas 1970 - 1979	67
a) Imágen Objetivo	67
b) Estrategia de Desarrollo Económico	68
c) Instrumentos de la Política de Protección	70
5.3.2 Gobierno del Arq. Fernando belaúnde Terry	78
a) Concepción de la Política de Desarrollo	78
b) Lineamientos Generales de la Política Arancelaria y Para-arancelaria	79
5.3.3 Las Reformas Arancelaria y Para-arancelarias 1979 - 1980	82
a) Características de la Reforma Para-arancelaria	83
b) Reforma Arancelaria	87
5.3.4 Gobierno de Alan García	96
5.3.5 Gobierno de Alberto Fujimori	101
a) Objetivos de la Política Económica	101
b) Reforma Arancelaria y Para-arancelaria	104

**CAPITULO 6 - ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCION A LA INDUSTRIA 115**

6.1.- Protección Nominal y Protección Efectiva	125
6.2.- Estructura Arancelaria y Recaudación Fiscal	133
6.3.- Estructura Arancelaria del Perú respecto a las de los Países del Pacto Andino	150

**CAPITULO 7 - EFECTOS DE LA ESTRATEGIA Y DE LAS POLITICAS ECONOMICAS IMPLEMENTADAS**

7.1.- Características de la Estructura del Aparato Productivo	153
7.1.1- Componente Importado en la Producción de bienes	154
7.1.2- Componente Importado de la Oferta Total de bienes manufacturados	168

**CAPITULO 8 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 172**

Anexo No 1	183
Anexo No 2	184
Anexo No 3	185
Anexo No 4	186
Anexo No 5	187

<b>Bibliografía</b>	<b>188</b>
---------------------	------------

## **CAPITULO 1**

### **CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y METODOLOGICAS**

#### **1.1.- LA ECONOMIA PERUANA Y EL SECTOR EXTERNO**

*En el proceso histórico de la economía peruana es inconcebible pensar que el país sea autárquico y soberano, y por consiguiente estar ajeno a los procesos de cambios comerciales, tecnológicos y financieros que se producen en el resto del mundo, dado el hecho que no todo lo que se produce en el país puede ser vendido en el mercado interno, ni todo lo que se requiere consumir puede ser generado por la producción nacional, más aún si mantenemos relaciones históricas de dependencia al sistema económico mundial y con un fuerte intercambio en el mercado internacional, que nos posibilita colocar nuestra producción excedente y abastecemos no solamente de alimentos, insumos, bienes de capital y financiamiento, que evitan las drásticas fluctuaciones que podría ocasionar sus déficit en el crecimiento económico, sino que también acceder a la tecnología originada en los países desarrollados, que afectan nuestra realidad económica y nos obliga a cambios permanentes en todos los procesos productivos de la actividad económica, al progreso y al mejoramiento de los niveles de vida de la población.*

*Pero las economías como la nuestra, debido a la tenencia de recursos naturales y como consecuencia de las relaciones dependientes, se han vinculado históricamente al mercado internacional como proveedores de productos primarios : alimentos y materias primas, de allí que la expansión de la*



*economía está en función de la demanda de aquellos productos por parte de los países desarrollados.*

*Así, el crecimiento de la economía peruana en diversos momentos de su historia, ha sido explicada en términos de la expansión de ciertos productos tradicionales, las cuales han ejercido gran influencia en la generación y distribución del excedente económico y por consiguiente sobre la formación de una economía capitalista dependiente, con determinadas características particulares, que la hacen muy vulnerable a las fluctuaciones económicas y financieros del sistema económico mundial.*

*Este comportamiento de la economía ligada al sector externo, está intimamente relacionado con la estrategia de desarrollo aplicada y a las políticas económicas que las pusieron en práctica. La estrategia impuesta en el Perú fué la de sustitución de importaciones, asumida desde fines de la década de los años cincuenta, que rentabilizó favorablemente a la industria productora de bienes de consumo final frente a otras actividades y perjudicó el desarrollo de la industria de bienes de capital y de insumos, así como de la integración de la industria de transformación con la extractiva o de aprovechamiento de recursos naturales; esquema que fué edificado a partir del establecimiento de un sistema de protección efectiva sectorial, resultante principalmente de la aplicación diferenciada de un sistema arancelario, para-arancelario, cambiario y tributario.*

## **1.2.- PROBLEMÁTICA**

*Dado la estrecha relación de la economía peruana con el sector externo, el comercio exterior no sólo complementa la oferta interna mediante la*

*importación de bienes de consumo final e insumos, la casi totalidad de bienes de capital y proporciona una demanda adicional a la producción doméstica (exportaciones), sino que su situación en términos de equilibrio, superávit o déficit, tiene inmediatas repercusiones sobre el resto de la economía, sobre su velocidad de crecimiento, el nivel y distribución del ingreso, el nivel y comportamiento de los precios, y en la estructura productiva.*

*El tipo de cambio constituye el instrumento de política económica que tiene una incidencia más directa y general en la composición del gasto y de la producción en lo que se refiere a la relación entre bienes nacionales y extranjeras, pues es el único que afecta por igual y directamente las relaciones de precio que enfrentan todos los que sustituyen importaciones y los que producen bienes exportables, pero la respuesta de la economía ante variaciones del tipo de cambio depende del grado y forma de desarrollo económico-social y de la estructura productiva de cada país en particular.*

*En economías desarrolladas y con mercados de gran tamaño, las exportaciones tienden a ser saldos exportables, es decir, se produce principalmente para el mercado interno, y las exportaciones corresponden a montos relativamente reducidos de la producción nacional del respectivo bien. Así, pequeñas variaciones en la producción o consumo nacional afectan apreciablemente la oferta exportable. En caso de las importaciones se presenta una situación similar. En efecto, éstas tienden a representar volúmenes reducidos del consumo nacional, puesto que la mayor parte del abastecimiento es producción nacional, que se caracteriza por su alta sustituibilidad con las importaciones. Por lo tanto, el aumento del tipo de cambio, con una pequeña influencia positiva en la producción interna de sustitutos y una pequeña*

*influencia negativa en su consumo, puede afectar en forma apreciable la demanda por importaciones.*

*En cambio, en los países en desarrollo, las exportaciones provienen principalmente de producción para los mercados internacionales; de esta producción sólo una parte pequeña se destina al abastecimiento del mercado interno. Las exportaciones se concentran en uno, dos o tres productos, que por lo común se caracterizan también, por la inestabilidad de sus precios en los mercados externos. El resto de las exportaciones está constituida por muchos productos, que se caracterizan por ser saldos exportables. Los primeros son pocos sensibles a variaciones del tipo de cambio y los últimos poseen una apreciable mayor sensibilidad, por cuanto un mejoramiento del tipo de cambio fácilmente desvía producción nacional desde el mercado interno hacia el externo y viceversa.*

*La economía peruana, con las características de los países subdesarrollados, enfrenta periódicas crisis de balanza de pagos, que corresponden por una parte, a un problema de carácter global exceso de importaciones sobre las exportaciones, por lo que su superación debe realizarse fundamentalmente, mediante un instrumento que tenga acción directa sobre ambos, éste es el tipo de cambio, para afectar así el nivel global del comercio exterior. Y por otra parte, presenta un problema de estructura represión de importaciones suntuarias, regulación de la importación de tecnologías, diversificación de exportaciones, desarrollo de la industria naciente, que no pueden resolverse a través de la vía cambiaria, ésta puede contribuir a subsanar algunos de estos y otros problemas, pero inevitablemente el esfuerzo principal corresponderá a instrumentos selectivos, como son los aranceles y acciones administrativas directas.*

*De esta manera, el equilibrio de la balanza de pagos y una estructura "deseada" del comercio exterior al servicio del desarrollo del país, requiere del manejo de una adecuada política cambiaria como complemento, más que un sustituto de otras políticas que inciden en el diseño de la política de comercio exterior, donde cada una de ellas tiene una tarea determinada, algunas dirigidas al nivel global y otras a su composición. Sin embargo en el Perú, los instrumentos de comercio exterior diseñados fundamentalmente para alterar la estructura (más que el nivel) del gasto nacional o del gasto en bienes importados : aranceles, cuotas, prohibiciones, etc, han sido utilizados con frecuencia para alterar el nivel de las importaciones. Debido a esta confusión en el uso de instrumentos de política, que la estructura del comercio exterior guarda poca relación con aquella más apropiada para impulsar al desarrollo económico nacional, y contribuya en cambio, a amparar la existencia de empresas que producen bienes suntuarios y que explotan posiciones monopólicas en el campo de la sustitución de importaciones, pues la política tradicional ha solido conducir a la sustitución de todo lo posible en el campo de la industria, en lugar de una sustitución especializada en determinados campos seleccionados de acuerdo con un programa de desarrollo.*

### **1.3.- OBJETIVOS**

*La actual estructura del aparato productivo en el Perú, es en términos generales el resultado de las políticas industriales implantadas dentro de la estrategia de sustitución de importaciones intensificada durante la primera mitad de la década de los setenta, por el afán del Gobierno militar de acelerar el proceso de industrialización, que lo llevó a extremar la*

protección a la industria nacional frente a la competencia de productos importados.

Existen distintas formas de restringir las importaciones a las necesidades que impone el estilo de desarrollo establecido. La política económica introdujo frecuentemente, una barrera entre lo nacional y lo importado, con una elevada protección a lo nacional mediante prohibiciones, aranceles muy altos o cuotas; más aún, ha contribuido a la sustitución de todo lo posible, en lugar de una sustitución en determinados campos de acuerdo con un programa de desarrollo, reduciendo las importaciones a lo imprescindible. En consecuencia, la sensibilidad del volumen de comercio exterior, en respuesta a variaciones del tipo de cambio no es muy significativa.

En ese sentido, nuestro estudio se concentrará principalmente en los mecanismos arancelarios y para-arancelarios, tomando como punto de partida para el análisis, desde los inicios de la década de los setenta, donde se implementó como principal medida de protección al mecanismo para-arancelario, para la posterior liberalización de las importaciones a consecuencia de la crisis internacional iniciada en 1976, que condujo a realizar la reforma arancelaria y para-arancelaria en el periodo 1979-1982, hasta llegar finalmente a analizar los mecanismos implementados por el actual Gobierno.

De esta manera, conoceremos la forma cómo el Perú a fin de ampliar sus posibilidades de desarrollo, encaró su relación con el resto del mundo identificando el conjunto de bienes y servicios, a través de los cuales consideró podría desarrollar mayor competitividad, destinados tanto al mercado externo como a la satisfacción de las necesidades internas. De allí que nos proponemos :

1. *Determinar las características de los mecanismos arancelarios y para-arancelarios, como instrumentos reguladores de las importaciones, y sus efectos en la industria nacional y en toda la economía en general, toda vez que con estos instrumentos se influye indirectamente en el dinamismo de los demás sectores económicos.*
2. *Estudiar la relación existente entre las medidas implementadas por estos mecanismos y las políticas industriales diseñadas en el periodo de estudio.*
3. *Determinar cuantitativamente cuales fueron el nivel y las estructuras arancelarias y las repercusiones que tuvieron en la promoción y protección a la industria nacional.*
4. *Establecer dentro de los ingresos fiscales, la importancia de los impuestos que gravan las importaciones, así como de las implicancias en ella, de las importaciones liberadas permitidas a ciertos sectores que se ha querido fomentar.*

#### **1.4.- ANTECEDENTES**

*Cuando a partir de 1960 se empieza realmente la política de sustitución de importaciones, la industria alcanzó un lugar importante hasta llegar al punto de otorgar a la misma una dinámica capaz de sustituir al sector exportador como principal motor de desarrollo. Pero el sector reprodujo en su expansión las mismas características observadas en otros campos de la economía : nivel de empleo relativamente bajo, vasta propiedad extranjera, escasa interrelación con los otros sectores productivos, centralista y con considerables requerimientos de importaciones.*

*Dentro de este marco, el arancel como instrumento orientador de la promoción del desarrollo del Perú ha ido cambiando paulativamente.*

*Hasta 1930, la función de arancel se redujo casi exclusivamente a la obtención de ingresos fiscales. En las dos décadas posteriores a 1930, como consecuencia de la gran crisis internacional que redujo el poder de compra de nuestras exportaciones, se aplicaron instrumentos para-arancelarios (restricciones a las importaciones diferentes al arancel) con el fin de contener la demanda de divisas que siempre fueron escasas, para aliviar las presiones sobre la balanza de pagos, más no con la finalidad de apoyar al proceso de sustitución de importaciones ya iniciado. El arancel se mantenía como instrumento esencialmente fiscal.*

*Si bien en la década de los años cincuenta, disminuyeron los controles directos que existían antes de 1940, permitieron que el arancel fuera prácticamente el único instrumento regulador de las importaciones, pero por sus bajos niveles y la poca diferenciación entre las tarifas a los bienes finales e intermedios, hacían suponer que tampoco en esta década, el arancel no logró definirse como un instrumento para fomentar la industria nacional, pues la política arancelaria seguía siendo fiscalista.*

*Evidentemente, es a partir de la década del sesenta, cuando la política arancelaria fue apartándose de su tradicional función de proveer ingresos fiscales, para constituirse en un efectivo instrumento de protección industrial dentro del esquema de sustitución de importaciones, pues en esta década se aplica una nueva política industrial en donde se elevan los niveles arancelarios a fin de promover y proteger a la incipiente industria nacional, es decir, se puso en práctica una política deliberada de utilizar el*

*instrumento arancelario para promover el desarrollo de la industria nacional, el que se hizo efectivo con el Arancel de Aduanas de 1964.*

### **1.5.- HIPOTESIS**

*Por el efecto multiplicador hacia los demás sectores que forman parte de la actividad económica en general, la industria tiene un rol protagónico que desempeñar como impulsor del desarrollo en el país.*

*La economía peruana ha sido en gran medida influenciada por las condiciones coyunturales en que se encontraba la economía mundial y con ello se condicionó a la industria. En ese sentido, la política arancelaria fue cambiando a través del tiempo, lo que hizo que esta política no tenga continuidad como lo requiere toda política de fomento industrial y más que regular e influenciar las importaciones a las necesidades internas del país, se utilizó con mayor énfasis el mecanismo directo de la política para-arancelaria como medio para afrontar problemas de balanza de pagos ya sea por medio de prohibiciones, cuotas de importación, licencias previas, etc, creando un complejo sistema de protección superpuesta no del todo coherente, quedando el arancel de Aduanas, como una fuente importante de ingresos al fisco y nó como un instrumento por excelencia de promoción y protección a la industria.*

*Dado el comportamiento de la política diseñada, es que todavía no se ha podido consolidar una industria que tienda a la autosuficiencia y sigamos tan dependientes de las importaciones, que conlleva a que seamos una economía muy vulnerable del exterior.*



*Por estas características entonces, se hace indispensable plantear una estrategia global que permita en lo posible su desarrollo independiente, de acuerdo a los recursos productivos de que disponemos y para ello, es necesario determinar un volumen y sobretodo una estructura de importaciones que correspondan a estas características.*

### **1.6.- LIMITACIONES**

1. *Todas las mercancías que son importadas al Perú están sujetas al pago de los derechos señalados en el correspondiente ítem del Arancel de Aduanas, salvo aquellas comprendidas en regímenes especiales de importación establecidos por leyes o en virtud de Tratados, Convenios o Acuerdos internacionales firmados por el Perú, que deberán consultarse las disposiciones legales y administrativas dictadas específicamente para cada uno de ellos.*

*Todas éstas formas de importación no están comprendidos en el estudio, pues como son regímenes especiales, no están afectas al Arancel de Aduanas.*

2. *Existen otros mecanismos que condicionan el comportamiento de las importaciones como el tipo de cambio, que no se tomarán en consideración.*

### **1.7.- METODOLOGIA**

*Como nos ocuparemos de analizar e interpretar la evolución en los hechos de la política arancelaria y para- arancelaria implementados en el periodo*

establecido, para el estudio recurriremos al método histórico de investigación, para conocer sus antecedentes y repercusiones que tuvieron en la industria nacional, por lo que se consultará las normas legales promulgadas que hacían efectiva tales medidas, algunas bibliografías especializadas, revistas económicas, periódicos y otras publicaciones existentes, así como de información estadística cuyas fuentes serán del Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central de Reserva, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Instituto de Comercio Exterior y de la Superintendencia Nacional de Aduanas.

## **CAPITULO 2**

### **MARCO TEORICO**

#### **2.1.- LA FUNCION DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DESARROLLO**

*Mediante la actividad económica, entendida ésta como las relaciones de producción y de intercambio de bienes y servicios entre los diferentes grupos sociales que comprende la sociedad y una de las experiencias de la labor diaria, el hombre puede obtener los bienes materiales necesarios para su subsistencia y reproducción. Pero esta participación en los procesos de producción, distribución y consumo, deben ser también condiciones indispensables para el logro de su desarrollo personal y del país, es decir, para mejorar la calidad de vida y ampliar las posibilidades de la población en general, sobretodo para que los marginados tengan mayores oportunidades de satisfacer no solamente sus necesidades básicas, sino que también la de cambiar el contenido cualitativo de lo que consideran necesario.*

*Todas estas vivencias y experiencias de la actividad económica, que son fruto del ordenamiento de la vida colectiva en una organización social, se realiza sobre un territorio determinado bajo la conducción de un Estado Nacional, entidad representativa del poder político de la Nación, una de cuyas funciones, es el gobierno de la actividad económica.*

*La heterogeneidad de la realidad, las distorsiones estructurales con los que opera el aparato productivo, los cambios a los que estan sometidos los factores de la demanda y de oferta en las interrelaciones de intercambio, y las profundas desigualdades en la distribución del ingreso, conducen a*

*drásticas diferencias en la calidad de vida y en las oportunidades de progreso entre los distintos grupos sociales. Y es en función de este escenario en que debe gobernar el Estado la actividad económica para superar estos problemas y lograr el desarrollo del país.*

*Pero el concepto de desarrollo ha ido cambiando en el tiempo. La Teoría del desarrollo económico nació como respuesta a un hecho concreto: la creciente desigualdad entre los diversos países y las posibles consecuencias que esta situación podría tener en el ordenamiento geopolítico mundial (la "amenaza comunista" de la posguerra). Por lo que entonces, desde sus inicios esta disciplina ha estado sesgada hacia un punto específico: el mejoramiento de las condiciones de vida materiales de las sociedades empobrecidas. Sin embargo en los actuales momentos, existe un cambio generalizado en el concepto, trasladando la atención del desarrollo económico hacia el propio ser humano, pues ya no se identifica al desarrollo económico con el crecimiento económico, en donde en realidad, éste es apenas uno de los medios para alcanzarlo. Así, en las reuniones de las Naciones Unidas, el empleo de la expresión "derechos humanos" suele cubrir no solamente los derechos de libertad individual, civil y político, sino también los económicos, sociales y culturales. Por lo tanto el vínculo entre los derechos de libertad individual, civil y político, por una parte, y el desarrollo económico, social y cultural, por la otra, en los distintos foros de las Naciones Unidas están consolidados en un solo concepto. En ese sentido, evitar la violación de los derechos civiles o políticos de las personas y de las comunidades, y el cumplimiento del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia ( alimentación, vestido y vivienda ) así como una mejora continua de las condiciones de existencia, cae en el dominio de lo ético, cultural, político e*

*institucional y económico, formando una visión integral del desarrollo, es decir una visión integral de los derechos fundamentales de las personas.*

*En esta concepción del desarrollo se dá importancia además, no solamente al respeto de los derechos del hombre, sino que también al respeto del medio natural en que vive para la conservación del medio ambiente y así crear las condiciones ambientales necesarias para su desarrollo integral. De esta manera distintos organismo internacionales muestran preocupación al respecto, como por ejemplo el Banco Mundial que condiciona su ayuda en materia de financiación de proyectos de inversión, a que estas abarquen también un estudio del impacto en el medio ambiente de la materialización de éstos proyectos, o como el Consejo de Cooperación Aduanera en relación con el Protocolo de Montreal recomendó en Julio de 1990 a los países que adoptaron la Nomenclatura del Sistema Armonizado, señalaran con una partida arancelaria específica en sus respectivos Aranceles de Aduanas, es decir a individualizar en sus estructuras arancelarias y estadísticas una serie de productos químicos que ellos previamente identificaron y que su uso dañaban o empobrecían la capa de ozono, para que de esta manera se tengan un control de su comercialización internacional.*

*Existen muchas formas de intervención del Estado en la actividad económica, que tratan de ser explicadas por teorías que van desde la economía de mercado hasta la planificación centralizada.*

*Para la economía clásica, la intervención del Estado era un elemento perturbador de la asignación óptima de los recursos, toda vez que creían en el libre juego de las fuerzas del mercado, pués partiendo del hecho ineludible de que todo recurso económico es por definición escaso, se debe encarar las limitaciones en cuanto a la disponibilidad y abundancia relativa de recursos*

como la mano de obra, el capital y los recursos naturales, buscando la eficiencia productiva, para que en la asignación de estos recursos se eviten su sobre o subutilización, canalizando por tanto hacia las mejores opciones productivas.

En ese sentido se reconoce, que el mercado, cuando es dominado por las fuerzas de la competencia entre productores y consumidores, genera los estímulos necesarios para inducir a que las decisiones individuales de consumo, producción e inversión conduzcan la economía hacia la satisfacción del objetivo de eficiencia económica. Por ello la economía clásica condena el intervencionismo y exalta la fuerza de la iniciativa privada y el Estado debería limitarse a asegurar o a garantizar los derechos individuales, inalienables e indestructibles que se reconocían al hombre.

Es decir, la economía clásica estaba dominada por el principio de la no intervención del Estado, salvo en las tradicionales funciones de administrar justicia, defender las fronteras exterior y mantener el orden interno, servicios de interés general, que no podían ser suministradas por la actividad privada y el Estado tenía que asumir la responsabilidad de proveerlos. Todas las otras actividades económicas debían ser libradas al funcionamiento de sus propias leyes que no son otras que las denominadas leyes del mercado.

De acuerdo entonces, con las ideas imperantes sobre las funciones del Estado, los gastos del Gobierno y los tributos eran elementos perturbadores en la asignación óptima de recursos.

De esta manera, la Ciencia de las Finanzas se preocupaba de los problemas relativos a la financiación y programación de los gastos públicos, y con respecto a los ingresos tributarios, recomendaba que el sistema impositivo

*fuera lo más neutral posible, con la finalidad de no afectar la asignación de los recursos en el sector privado.*

*Pero, la concepción de Estado a lo largo de la historia ha sufrido profundas modificaciones tanto en la estructura interna como a los fines que persigue, así no sólo interviene en procura del desarrollo económico, sino que busca el desarrollo general de la comunidad.*

*Después de la primera guerra mundial y de las sucesivas crisis económicas que culminaron con la depresión que se inició en la década del 30, la teoría económica clásica debió enfrentar al problema representado por la contradicción entre los hechos que conformaban la realidad y las normas teóricas que se producían al analizar sus postulados, observándose que la economía del mundo no tenía una tendencia intrínseca al uso pleno de los recursos en toda circunstancia.*

*La Teoría General de Keynes al permitir la identificación del papel de la insuficiencia de la demanda efectiva en la generación de la crisis, creó las bases para un nuevo concepto sobre las funciones del Estado en relación con el sistema económico. Ya no bastaría la utilización de los instrumentos clásicos, sino que la corrección de los factores determinantes de la crisis, exigía mecanismos más diversificados y de acción más directa.*

*El proceso ingreso-gasto del sector público surge así, como uno de esos mecanismos y de los más adecuados al cumplimiento de tales funciones correctivas, y la expresión Política Fiscal se incorpora para designar su utilización como instrumento de la Política de Estabilización.*

*Fue necesario entonces, reelaborar o modificar todos aquellos principios de la economía clásica y como consecuencia de dicho proceso, el Estado adquirió nuevas funciones, entre los cuales se destaca sin dudas, la de*

*impedir o en todo caso disminuir las fluctuaciones económicas. Así, la preocupación por la neutralidad fue sustituida por el propósito deliberado de utilizar el instrumental fiscal como mecanismo de acción correctiva o compensatoria en relación al proceso económico.*

*Además, frente al resultado de eficiencia, se reconoce que la distribución del producto no coincide necesariamente con el criterio de justicia distributiva que se puede asumir para la sociedad, es decir, una asignación de recurso que implique eficiencia no es necesariamente un óptimo desde el punto de vista de la justicia distributiva.*

*Por ello, el gran desafío es lograr corregir el resultado del mercado evitando al máximo el detrimento de la eficiencia, para lo cual se requiere tomar medidas que aseguren el abastecimiento de bienes que el mercado no provee para determinados estratos de la población, brindándole oportunidades similares.*

*En este aspecto, la tributación eficaz, se convierte en la fuente de financiamiento del gasto público estructurado en estos principios.*

*Por todas estas consideraciones, las Finanzas Públicas ampliaron su objetivo de estudio, dado que, además del tradicional concepto de la actividad financiera, es decir, obtención de recursos para cubrir los gastos publicos, apareció el concepto de la actividad financiera encaminada a coadyuvar con la actividad económica de la Nación, el bienestar general.*

*En la década de los años setenta, en muchos de los países latinoamericanos ocurrieron dos situaciones importantes. Por una parte, hubo un viraje a la izquierda en Chile, Argentina, Perú y Bolivia, por lo que prevalecieron concepciones populistas y estatista muy fuertes. Por otra parte, la permisividad financiera internacional, producto de los petrodólares, llevó*



al endeudamiento externo. Que hizo posible seguir con políticas intervencionistas, cuyos resultados fueron cubiertos por el aporte externo.

Actualmente, existe una corriente en los países para privatizar todo, desregular y liberalizar el comercio, quizás como una reacción contra la primera mitad de los años setenta, en que se había llegado al otro extremo, el estatismo.

## **2.2.- COMERCIO INTERNACIONAL Y DESARROLLO**

### **2.2.1 TEORIA PURA DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

La importancia del comercio internacional como factor de desarrollo de un país ha sido percibido desde tiempo muy remotos, por lo que ha merecido la atención de muchos estudiosos que han tratado de describir las relaciones económicas entre países, y como consecuencia de ello han dado lugar diversas teorías.

Así, para los Mercantilistas, el intercambio internacional permitía a los países ser ricos y poderosos, ya que les daba la oportunidad de acumular riqueza, medida ésta por el acervo de metales preciosos que poseía, especialmente de oro; por lo que sostenían que el país debería exportar más de lo que importaba y controlar estrictamente el comercio para restringir las importaciones.

Pero como no todos los países podían tener en forma simultánea un superávit de las exportaciones con respecto a las importaciones, dada la cantidad fija de oro existente en un momento determinado, el país podía beneficiarse solamente a expensas de otros.

Adam Smith en su libro "Las Riquezas de las Naciones", cuestionaba la concepción mercantilista del comercio y propugnaba en cambio, por el libre comercio como la mejor política para todos los países. Sostenía que cada país debía especializarse en la producción de los bienes en las cuales tuviera una Ventaja Absoluta ( es decir, que pudiera producirlos más eficientemente que otros países ) e importar aquellos bienes en los cuales tuviera una desventaja absoluta. Esta especialización en la producción resultaba en un incremento en la producción mundial que sería compartido por todos los países que comercialicen, por lo que no era necesario que un país se beneficie a expensas de otros.

Sin embargo, David Ricardo con su Ley de las Ventajas Comparativas basadas en la teoría del Valor-Trabajo <sup>1</sup> estableció que aún, si un país tiene una desventaja absoluta en la producción de ambos bienes en relación a otros países, es posible todavía que ambos países tengan un intercambio mutuamente beneficioso. El país menos eficiente debe especializarse en la producción y exportación del bien en el cual su desventaja absoluta sea menor.

Posteriormente los Neoclásicos rechazaron la teoría del Valor propuesto por David Ricardo y en consecuencia, de su explicación sobre las Ventajas Comparativas.

Las razones que adujeron para rechazar la teoría del Valor-Trabajo, era por que consideraban que el trabajo no era el único factor de producción, ni era utilizado en una misma proporción fija en la producción de todos los bienes, sino que también otros factores de producción como los de capital y de

<sup>1</sup> La Teoría del Valor-Trabajo, afirmaba que el valor de un bien es igual o puede ser inferido de la cantidad de trabajo utilizada en su producción.

los recursos naturales, constituían costos relativos dentro del cálculo de las Ventajas Comparativas.

La teoría Moderna del Valor supera estas limitaciones y explica la Ley de las Ventajas Comparativas, en términos de la teoría de Costos de Oportunidad <sup>2</sup>, lo cual ya no considera al trabajo como el único factor ni supone que el costo o precio de un bien puede ser deducido de su contenido de trabajo o que éste sea homogéneo. El país con el más bajo costo de oportunidad para un bien, tiene ventaja comparativa en el bien y desventaja en otro bien.

De esta manera, la teoría Neoclásica Pura del Intercambio en su versión más completa, que posiblemente sea la propuesta por Herckscher-Ohlin, estableció que cada país exportará el bien en cuya producción utilice gran cantidad de su factor relativamente abundante y barato e importará el bien en cuya producción utilice gran cantidad de su factor relativamente escaso y caro. Con esta nueva formulación, la teoría Neoclásica acerca del intercambio internacional, mantuvieron la ley Ricardiana de la Ventaja Comparativa.

En ese sentido, el propósito de la teoría Moderna del Comercio Internacional es explicar la Ley de las Ventajas Comparativas sobre la base de la Teoría Moderna del Valor.

<sup>2</sup> La Teoría de Costo de Oportunidad establece que el costo de un bien es la cantidad de un segundo bien que debe ser sacrificada para liberar un número suficiente de factores de producción o de recursos que permitan producir una unidad adicional del primer bien.

### **2.2.2 EL PERU Y EL PENSAMIENTO DE LA CEPAL**

*En oposición a la idea imperante en los medios liberales-ortodoxos que aceptaban la premisa fundamental de la teoría del mercado acerca de las Ventajas Comparativas de la División Internacional del Trabajo, la CEPAL afirmaba que las relaciones económicas entre el centro y la periferia tienden a reproducir las condiciones de subdesarrollo y aumentar la brecha existente entre los países desarrollados y subdesarrollados, al apropiarse los países centrales de la mayor parte de los frutos del progreso técnico como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio entre los bienes primarios y las manufacturas. Pensamiento que tuvo su origen en realidades de una época (fines de los años cuarenta) que es el final de una gran crisis del capitalismo, donde quedó en evidencia la vulnerabilidad de los países subdesarrollados frente a una crisis externa, debido a la forma en que nuestros países se insertaron en la economía mundial, expandiendo las exportaciones primarias y desarrollando muy poco el resto de las economías y no sólo la industria, que dió lugar a una ausencia de interacción entre todos los sectores de la actividad económica.*

*Se sostiene que el argumento teórico que fundamenta el deterioro de los términos de intercambio, es por la diferencia de la elasticidad-ingreso de la demanda, entre la periferia y en el centro, siendo mayor a uno en la primera, de tal forma que en ellas, las importaciones tienden a crecer con más intensidad que el ingreso, mientras ocurre lo contrario en el centro, dado que la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones es menor que uno, y por ello las importaciones crecen a un ritmo más bajo que el ingreso respectivo.*

*La disparidad de elasticidades y la tasa de crecimiento del ingreso en el centro, imponen un límite a la tasa de aumento del ingreso en la periferia. Si ese límite es excedido, se generarán sucesivos déficit comerciales en la periferia si es que no se logra evitar mediante cierto tipo de industrialización, caracterizada por la sustitución de importaciones y por el cambio en la composición de las importaciones.*

*De esta manera, para crecer en una tasa superior a la impuesta por los factores antes mencionados y superar el desequilibrio externo, se requiere por un lado, emprender la elaboración interna de algunos bienes industriales y, por otro lado prohibir las importaciones de los mismos, así como la de otros bienes prescindibles. Así mismo, la sustitución de importaciones ha de ir acompañada por un cambio en la composición de las importaciones, pues se hace necesario reducir las de algunas categorías de bienes (por ejemplo, los bienes de consumo de fácil elaboración durante las primeras etapas de la expansión industrial) y aumentar las de otros bienes ( como los insumos intermedios y maquinarias ).*

*Estos argumentos contienen por lo tanto, un patrón de referencia que establece las condiciones que la industrialización debe cumplir para transformar la estructura productiva, a fin de contrarrestar la tendencia al desequilibrio externo impuesta por la disparidad de elasticidades.*

*En consecuencia, en la década de los cincuenta principalmente dentro de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, se fué formando un cuerpo de doctrina en favor de la industrialización y la sustitución de importaciones en los países de menor desarrollado relativo, a través de la **protección a las industrias**, como el único medio practicable de lograr una participación adecuada en los beneficios derivados del progreso técnico, resolver las dificultades en la*

*balanza de pagos, absorber adecuadamente el aumento de la mano de obra y contribuir adecuadamente al incremento en el producto total de la economía.*

*El Perú al igual que otros países latinoamericanos, aunque años más tarde que en éstos, adoptó en la década de los años sesenta este pensamiento económico identificado más a nuestra realidad y por lo tanto distinto a los existentes hasta esos momentos. En ese sentido, a fin de fomentar la industrialización en el país y en coherencia con los postulados Cepalinos, estableció un sistema de protección a la incipiente industria mediante mecanismos arancelarios, para-arancelarios y cambiarios.*

*Así, la política arancelaria ha consistido en términos generales en mantener en forma casi permanente, excepto por un breve periodo de liberación comercial (1979-1982) aranceles muy altos a los bienes de consumo final y con menores tasas a los bienes intermedios y de capital, configurando una protección nominal adecuada a toda industria que intentaba desarrollarse, sin tener en cuenta sus posibilidades técnicas-económicas. La protección nominal resultante fue complementada por medidas para-arancelarias, como las prohibiciones, licencias previas y otras restricciones cuantitativas a las importaciones, que particularmente durante el primer quinquenio de los años setenta se erigieron como la principal barrera de protección. De esta manera, conforme una nueva industria manufacturera comenzaba a desarrollarse, la tasa arancelaria correspondiente era elevada a fin de otorgarle protección adecuada, donde los sectores de mas fácil industrialización sustitutiva (sectores productores de bienes manufactureros de consumo final) resultaron con tasas arancelarias más elevadas y los sectores de más difícil industrialización (sectores productores de bienes intermedios y bienes de capital) con menores tasas arancelarias.*

*En consecuencia, la actual estructura del aparato productivo en general, es el resultado de la aplicación de la estrategia de sustitución de importaciones asumida por el Perú desde la década de los años sesenta, por lo que el presente estudio pretende desde este punto de vista, analizar la forma cómo se utilizó el instrumento arancelario y para-arancelario y las consecuencias que tuvieron como protección a la industria nacional.*

### **2.2.3 BASES INSTITUCIONALES DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

#### **2.2.3.1 EL G A T T**

*En 1947 un grupo de países se reunieron en Ginebra con la finalidad de dar origen a un Organismo Internacional de Comercio (OIC), el cual tuviera como fin dar solución a problemas de orden comercial.*

*La intención fué crear un organismo más de orden específicamente comercial, puesto que poco antes surgieron otros dos, pero de otro orden, uno de ellos fue el BIRF y el otro el FMI, que nacieron para dar solución a problemas de orden financiero y económico respectivamente.*

*Sin embargo, si bien el motivo fundamental fue crear un Organismo Internacional de Comercio, éste nunca se dió, debido a que el problema principal del comercio estaba en el aspecto arancelario, tal es así que sólo se llegó a firmar un Acuerdo denominado " Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio " ( GATT ). De allí que el Acuerdo surgió en medio de grandes perturbaciones económicas, el comercio mundial atravezaba por una profunda crisis, las relaciones comerciales a nivel mundial se deterioraban y se empezaban con gran fuerza las restricciones al comercio, principalmente mediante aranceles.*

*El GATT, es el instrumento más importante en materia comercial internacional y tiene como objetivo, la liberalización del comercio internacional, promoviéndolo la reducción y eliminación de las barreras arancelarias que actúan como obstáculos para el desarrollo del comercio. Por ello fija normas para regir el comercio, como un código de conducta, pero al que no existen sanciones por su incumplimiento, dado que los países se adhieren libremente, aceptando derechos y obligaciones sin coacción alguna.*

*El GATT actúa en base a dos principios rectores:*

- 1) La Cláusula de la Nación más favorecida, que establece como norma un trato igualitario entre todas las Partes Contratantes, así como también la reciprocidad en todos sus actos; por este principio todo país que otorga un beneficio a otro tiene la obligación de otorgar el mismo trato a todos los demás. Dicha Cláusula tiene su excepción, pues los beneficios que otorgan los países desarrollados a los no desarrollados no tienen reciprocidad.*
- 2) Las Conferencias o Rondas, está basado en una serie de reuniones cada cierto tiempo ( tres o cuatro años aproximadamente ) cuya finalidad es realizar múltiples negociaciones en diversos aspectos comerciales.*

*Desde 1948, año de entrada en vigencia del GATT, se han llevado a cabo ocho Rondas. La última, la " Ronda de Uruguay " se ha venido desarrollando desde 1986 encontrando su principal dificultad en el aspecto agrícola, específicamente en lo relacionado a subsidios y derechos compensatorios.*

*Entre los acuerdos arribados en estas Rondas, podemos mencionar aquel que provee un marco jurídico para el desarrollo del comercio mundial, acuerdos*



*respecto a aranceles, a subvenciones y derechos compensatorios, obstáculos técnicos al comercio, código antidumping, así como a lo concerniente a propiedad intelectual, medio ambiente, exportación de servicios , etc.*

*A pesar de los avances logrados por el Acuerdo, en el contexto actual, éste despierta grandes controversias, las mismas que podrían tener enormes implicancias negativas en el comercio mundial, que serían más agudas para los países en vías de desarrollo. Un factor que preocupa y que constituye un problema latente en las actuales negociaciones multilaterales, es la tendencia cada vez mayor hacia el proteccionismo con medidas no arancelarias; si bien ahora el establecimiento de aranceles no es el factor clave, pues si lo son las medidas no arancelarias; los países inmersos en el marco del GATT vienen estableciendo una serie de medidas no arancelarias, las que en el fondo actúan como barreras que entorpecen el comercio internacional, es decir, es como una sustitución de las medidas arancelarias, pasando a constituir un verdadero obstáculo del comercio, contraviniendo así el espíritu del Acuerdo General.*

#### **2.2.3.2 La UNCTAD**

*La UNCTAD ( Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), a diferencia del GATT no es un instrumento negociador, su planteamiento se centra más bien en los campos de la financiación del comercio y la ayuda al desarrollo.*

*Tuvo como antecedente una resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas en 1961, que reconocía la importancia del rol a ser cumplidos por el comercio internacional en la promoción del desarrollo y que sostenía la necesidad de promover el comercio internacional en los países en vías de*

desarrollo; estabilizar los precios de sus exportaciones, eliminar las barreras a las importaciones que imponen los países industrializados, lograr un acceso más equitativo de los países del Tercer Mundo a los mercados internacionales .

De esta manera, las principales funciones conferidas a la UNCTAD puede resumirse en los siguiente:

- a) Fomento del comercio internacional con miras a incrementar las condiciones de desarrollo y crecimiento económico, en particular hacia los países que no han logrado todavía un nivel adecuado en sus economías nacionales.
- b) Convertirse en un interlocutor para los grandes temas de las negociaciones internacionales entre los países del Tercer Mundo, los países industrializados y las agencias u organismos especializados.
- c) Promover en estrecha cooperación con otros organismos, medidas que tengan como denominador común la aprobación, negociación y redacción de instrumentos jurídicos multilaterales que determinen un panorama más equitativo en la participación global del comercio a los países menos favorecidos.

Uno de lo logros más importantes de la UNCTAD, es la consagración internacional de los programas de preferencias, es decir, el Sistema Generalizado de Preferencias ( SGP ), que viene a ser una derogación del principio de igualdad de trato cristalizado en el artículo I del GATT.

Cada país aplica el sistema de diferente manera, otorgando desde una desgravación total a una determinada lista de productos hasta la aplicación de

limitaciones a las listas. Todo tipo de mercancía sujeta al trato preferencial debe cumplir los criterios de origen fijados por los países que otorgan los beneficios. En general, se considera que dichos productos son originarios del país que se beneficia, si los mismos han sido producidos en su totalidad por ellos o han sufrido transformaciones sustanciales.

El sistema se considera generalizado, puesto que es concedido sin discriminación y tiene la característica de ser no retribuido, pues no se exige a cambio ningún tipo de condición.

### **2.2.3.3 El Contexto Latinoamericano**

El contexto regional latinoamericano no se ha encontrado tampoco exento de problemas en el campo del comercio. Así en 1960 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ( ALALC ) con el objetivo de impulsar la expansión industrial y la ampliación de los mercados nacionales, estimular la competencia e intensificar el intercambio comercial, acrecentar el poder de negociación de la región y facilitar la complementación de las economías de los países de esta parte del continente. Asimismo, una gradualidad en el proceso de liberalización de los gravámenes y restricciones de todo orden que incidiesen sobre las importaciones de productos originarios de la región.

Para alcanzar la eliminación de los gravámenes y restricciones, se dispuso de negociaciones periódicas entre las partes contratantes.

El sistema de Cláusula de la Nación más Favorecida se aplicó con todo rigor y en forma incondicional.

*La complementación económica incluyó un mecanismo de desarrollo industrial semiconcertado, mientras que los países de menor desarrollo económico relativo obtuvieron un tratamiento especial diferenciado.*

*En 1980 se conviene en crear la Asociación Latinoamericana de Integración ( ALADI ), que rige sus destinos por los principios fundamentales del pluralismo, la flexibilidad, los tratamientos diferenciales y el multilateralismo. Para cumplir sus objetivos, mantiene un mecanismo de preferencia arancelaria regional, que es un acuerdo de carácter multilateral. También existen los Acuerdos de Alcance Parcial y Regional.*

*Cabe mencionar también al Acuerdo de Cartagena, Acuerdo de Integración Subregional enmarcada dentro del Tratado de Montevideo. Tuvo su origen en Agosto de 1966, cuando los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y los representantes de los Prsidentes de Ecuador y Perú suscribieron la "Declaración de Bogotá", en la que expresaron su decisión de acelerar el proceso de integración dentro del marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y de adoptar medidas concretas en favor de los países cuyas características corresponden a las de menor desarrollo relativo y de mercado insuficiente, todo esto con el objeto de lograr el desarrollo armónico y equilibrado de la región, de conformidad con el espíritu del Tratado de MOntevideo.*

*El Acuerdo de Integración entró en vigencia en Octubre de 1969 y sus objetivos son los siguientes:*

- a) Promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros.*
- b) Acelerar su crecimiento mediante la integración económica*

- c) *Establecer las condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común.*

*Para alcanzar éstos objetivos se emplean, entre otros, los siguientes mecanismos:*

- a) *Armonización de políticas económicas y sociales*
- b) *Intensificación del proceso de industrialización y la ejecución de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.*
- c) *Un Programa de Liberación*
- d) *Un Arancel Externo Común, cuya etapa previa se inició con la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común.*

#### **2.2.4 EL PERU Y LA TENDENCIA ACTUAL DEL COMERCIO INTERNACIONAL**

*En los actuales momentos el comercio internacional ha entrado en una nueva etapa de abierta competencia a partir de bloques, en las cuales los países no solamente buscan acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales como es el caso de la NAFTA que les permitan ampliar sus mercados para la exportaciones, sino que buscan principalmente la Integración de los países miembros ( GRAN, MERCOSUR, Mercado Común Centroamericano, Países del Caribe, Comunidad Europea, etc ).*

*El Perú después de su alejamiento en forma temporal del Grupo Andino hasta fines de 1993 por desacuerdo en la definición del Arancel Externo Común; por la tendencia a que hacíamos referencia anteriormente, tuvo la necesidad de impulsar con toda celeridad que requiere el caso, negociaciones bilaterales con las demás naciones ( con Ecuador, Venezuela, Bolivia ) y buscó un acercamiento con los países integrantes del Mercosur. Y su reincorporación al*

*Pacto Andino, dependerá de cómo marche la economía nacional y de qué arancel se tenga finalmente. Si el de Barahona con 4 niveles, o uno plano.*

*Sin embargo, consideramos que si bien es cierto que el arancel es un instrumento fundamental de política económica y que su aplicación en la práctica del comercio exterior por cada uno de los países miembros no es tarea sencilla, ya que son muchas las vicisitudes que pueden concurrir en la operación aduanera y determinación del tipo impositivo, así como de los compromisos de cada uno de éstos países respecto de los demás países integrantes de ALADI, que son diferentes, o que da lugar a la aplicación, en algunos casos, de tipo impositivo distinto del que aparece en el Arancel Externo Común. No debemos olvidarnos de que las políticas macroeconómicas de los países andinos empiezan a armonizarse y que como nunca antes, tienen grandes similitudes en este sentido ajustes estructurales, apertura comercial, marco promotor de las inversiones, apertura a la inversión extranjera, liberalización del transporte con políticas de cielo abierto, eliminación de la reserva de carga, etc. que marcan un entorno favorable para la integración económica y comercial de los pueblos de la subregión, que el Perú consideramos no debería desaprovechar. Más aún todavía, si tomamos como ejemplo, la buena disposición y perspectiva que tiene la Comunidad Europea para entrar en acuerdos con el bloque andino, más que particularmente país por país; así como el apoyo que brinda la Junta de Cartagena a los exportadores de los países, en la identificación de oportunidades de mercado, identificación de requerimientos de los compradores internacionales, información que será útil para producir en función de los consumidores.*

## **2.3.- POLITICA FISCAL**

### **2.3.1 CONCEPTO Y OBJETIVO DE LA POLITICA FISCAL**

*En nuestro estudio hemos definido a la política económica como el ejercicio del poder del Estado, para optar entre alternativas sus objetivos económicos, y una vez definidos, elegir los medios o instrumentos más adecuados para alcanzarlos; por lo que se puede hablar de dos modalidades de política económica, una relacionada con la definición de los objetivos y otra referida a la elección de los instrumentos.*

*En ese sentido, la Política Fiscal constituye una de las políticas económicas de tipo instrumental, utilizado para la implementación de una variada gama de objetivos económicos. Pero que la determinación de tales objetivos no es un problema, sino un dato previo e indispensable para su correcta definición. Bajo este aspecto, la Política Fiscal no tiene contenido propio de carácter político o ideológico, ese contenido está presente en la selección de los objetivos que ha de alcanzar y no en los mecanismos más aptos para alcanzarlos.*

*A la Política Fiscal la podemos dividir de la siguiente manera*

#### *1. Política Presupuestaria*

##### *1.1 Política de Gastos Públicos*

- a) Nivel de los Gastos*
- b) Estructura de los Gastos*

##### *1.2 Política de Ingresos o de Financiamiento de los Gastos*

- a) Nivel de los Ingresos Tributarios*
- b) Nivel de los demás Ingresos Corrientes*

c) *Nivel de la Deuda Pública*

2. *Política Tributaria*

2.1 *Distribución de la Carga Impositiva*

2.2 *Efectos de los Tributos sobre el proceso económico*

*Y partir de su ámbito de acción, definimos a la Política Fiscal, como el uso deliberado de los impuestos, gastos públicos y operaciones de la deuda pública para influenciar sobre la actividad económica en la forma deseada*

**2.3.2 LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO COMO MARCO DE LA POLITICA TRIBUTARIA**

*La tributación es la principal fuente de ingresos permanentes del Gobierno Central, recursos que hacen posible que el Estado ejerza las funciones de gobierno de la Nación e impulsar el desarrollo económico del país. Sin embargo, la tributación no sólo constituye una fuente de recursos fiscales sino también, es un instrumento importante para gobernar la actividad económica y lograr los objetivos de desarrollo.*

*Así, de acuerdo a la división de la Política Fiscal dada, se puede observar que existe una Política Fiscal Coyuntural ( de corto plazo ) referidos a los objetivos de la estabilización y una Política Fiscal Estructural ( de Largo plazo ) referidos a los objetivos del desarrollo.*

*La Política Tributaria es parte de la Política Fiscal Estructural, puesto que mediante la aplicación diferenciada de los distintos impuestos se afecta la estructura relativa de las tasas de ganancia y la de los precios relativos entre los factores de producción, hecho que induce a que las empresas escojan que bienes o servicios producir, determinar el lugar donde*



*puedan desarrollar sus actividades, ya que la estructura de las tasas y exoneraciones de éstos impuestos, discrimina favorablemente a las empresas que producen ciertos bienes y servicios y pone en desventaja a otras, estimulando la producción y el crecimiento de aquellas actividades productivas y desincentiva relativamente al resto de empresas en la medida que éstas tendrían una menor tasa de ganancia.*

*La tributación es además un instrumento que se utiliza para redistribuir el ingreso entre los diferentes grupos sociales y regiones del país. Para ello, se afecta en mayor proporción los ingresos de las personas que están en los estratos sociales superiores, así como también se encarece en mayor proporción aquellos productos que están más estrechamente ligados con el patrón de consumo de estos estratos. Del mismo modo, el tratamiento diferenciado según las regiones incentiva la descentralización.*

*Es importante señalar también, que el manejo de los impuestos, debe guardar coherencia con la aplicación de otros instrumentos de política económica, que también afectan y modifican los factores mencionados anteriormente, como pueden ser el tipo de cambio, la tasa de interés, las remuneraciones, los subsidios, dentro de la estrategia global de la política económica. El instrumento tributario es uno de los muchos que integran la política económica y su sola instrumentación no tiene sentido si el gasto por ejemplo, no guarda coherencia con los objetivos de distribución del ingreso y de asignación de recursos planteados en la política económica general. Un gasto excesivo, al producir un déficit económico desvirtúa todo el presupuesto e impide el cumplimiento de los objetivos que se persiguen con la Política Fiscal.*

## **CAPITULO 3**

### **POLITICA DE IMPORTACIONES**

*El Comercio Exterior juega un papel muy importante en la economía peruana, por que es evidente que no todo lo que se consume en el país puede ser abastecido por la producción interna, ni todo lo que se produce puede ser vendido en el mercado nacional. Existe cuello de botella tanto en lo que se refiere a la disponibilidad de bienes y servicios en las cantidades necesarias, así como en las oportunidades requeridas.*

*Por las interrelaciones con el resto de los mercados del mundo, el comercio internacional mediante las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, tecnología, inversión, etc. permiten ofrecer mayores posibilidades de producción, empleo y consumo para toda la población, pues con ella se puede colocar el excedente de la producción interna a éstos mercados, así como la posibilidad de obtener alimentos, insumos, bienes de capital y financiamiento que evitan las drásticas fluctuaciones en la actividad interna y asegurar un funcionamiento más estable y un crecimiento más dinámico de la economía.*

*De allí que el Comercio Exterior no sólo complementa la oferta doméstica mediante importaciones de bienes de consumo final e insumos, la casi totalidad de los bienes de capital y proporciona una demanda adicional para la producción interna: las exportaciones, sino que su situación en términos de equilibrio, superavit o déficit, tiene inmediatas repercusiones sobre el resto de la economía, sobre su velocidad de crecimiento, el nivel y distribución del ingreso, el nivel y comportamiento de los precios y la estructura productiva.*

### **3.1. OBJETIVO DE LA POLITICA DE IMPORTACIONES**

*Dentro de la estrategia global de desarrollo se hace necesario entonces, definir claramente los objetivos que le corresponde a las importaciones como alternativa de oferta de bienes y servicios al sistema económico.*

*Los objetivos fundamentales de la política de importaciones son:*

- a) Controlar el nivel de éstas, con el fin de que su monto global no exceda la capacidad de importar <sup>3</sup>.*
- b) Adecuar su estructura a las exigencias del proceso económico, de tal forma que responda al uso óptimo de los recursos externos e internos.*

*Estos objetivos son básicamente denominados "económicos" a efectos de distinguirlo del objetivo "fiscal", que solamente busca producir ingresos para el sector público.*

*Para un país que avanza en el proceso de su desarrollo, al objetivo "fiscal" se le debe asignar una importancia secundaria y darle una atención preferente a los objetivos económicos, principalmente al objetivo que influye sobre la estructura de la importaciones, por la necesidad de modificar su composición e inducir a cambios en la estructura de la producción interna, que ocurren principalmente bajo la forma de sustitución de importaciones y por que cada vez es más difícil y complicado influir sobre esta estructura, en razón de la creciente brecha entre las*

<sup>3</sup> *La capacidad de importar depende fundamentalmente del monto de las exportaciones, de la magnitud del déficit o superávit de las demás cuentas corrientes de la balanza de pagos, la entrada neta de capitales, ya sea de inversiones o de préstamos y de la variación de las reservas internacionales.*

*necesidades de importaciones resultantes del proceso de desarrollo y las disponibilidades de recursos que existen para importar, que pueden dar lugar a una tendencia crónica al desequilibrio externo.*

*En cambio, la determinación del nivel de las importaciones está condicionada por la capacidad para importar, que hacen que el nivel de las importaciones sea una variable dependiente de la posición del conjunto de las cuentas de la balanza de pagos, por lo que su determinación no constituye un problema autónomo de la política de importaciones, sino que está conectada con todas las políticas que están relacionados con el equilibrio de la balanza de pagos.*

*En estas condiciones entonces, el objetivo de influir sobre la estructura de las importaciones, está muy vinculado con la reducción selectiva de éstas y constituye fundamentalmente un problema de racionamiento de las escasas divisas disponibles para importar, que deben ser asignadas conforme al orden de prioridades que resulta de los objetivos de la política de desarrollo económico y social que se desea alcanzar.*

*Además el desequilibrio externo no sólo hace más difícil el lograr una estructura adecuada de importaciones, sino que también, impide disponer de los insumos y otros bienes de producción que deben obtenerse del exterior en las cantidades necesarias, constituyendo por lo tanto un cuello de botella externo al proceso de desarrollo, ya que establece un límite a la tasa de crecimiento e impide la plena utilización de los recursos internos.*

### **3.2 INCOMPATIBILIDAD DENTRO DE LA POLITICA DE IMPORTACIONES ENTRE LOS OBJETIVOS ECONOMICOS Y EL OBJETIVO FISCAL**

*No es posible en la política de importaciones conseguir simultáneamente los objetivos económicos y el objetivo fiscal, pues existe entre ellos incompatibilidad.*

*Si se desea reducir la importación de productos no esenciales con el objeto de optimizar el uso de la capacidad para importar y darle una estructura que responda a las necesidades que exige el proceso económico, se debe gravar más, cuanto menos esencial es el producto, para disminuir su demanda y liberar divisas. Pero con ello estaríamos protegiendo más la producción cuanto menos esencial es el producto, promoveríamos su producción haciendo un uso menos eficiente de los factores productivos y por lo tanto no conseguiríamos el objetivo económico, pero sí el objetivo fiscal.*

*Asimismo, como existe escasez de recursos, se tendría que adoptar una política selectiva de inversiones, con la finalidad de asegurar la producción interna de los bienes más esenciales, antes que promover la utilización de los factores de producción orientados a la producción de bienes de consumo no esenciales.*

*Para lograr esto, se requerirá de aranceles más bajos para los productos no esenciales, con lo que estaríamos liberando su importación con el consiguiente despilfarro de divisas, que son siempre escasas.*

*De allí que, si con las medidas adoptadas respecto a las importaciones es fundamentalmente recaudar ingresos fiscales, éste objetivo se logrará más cabalmente, cuanto menos resultan esas medidas en reducir una estructura que*

*respondan al uso óptimo de las divisas disponibles, de tal manera atender necesidades más urgentes de bienes importados.*

*La incompatibilidad entre los objetivos económicos y el fiscal no significa que las medidas aplicadas a las importaciones para lograr objetivos económicos no produzcan ( cuando ellas consisten en impuestos y no en restricciones de otro tipo ) recaudación fiscal alguna, ni inversamente que los impuestos a las importaciones por razones fiscales no tengan efectos sobre el nivel de las importaciones. Por lo contrario ello ocurre en la mayoría de los casos, precisamente en la medida que no se logra el objetivo buscado, esto es, que el impuesto establecido a las importaciones de un producto dado, no es suficientemente eficaz para los fines perseguidos.*

### **3.3 MECANISMOS QUE CONDICIONAN EL NIVEL Y LA ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES**

*Existen diferentes instrumentos que influyen sobre el nivel y la estructura de las importaciones para adecuarlas a los objetivos de la política económica del país y pueden clasificarse en los siguientes :*

#### *a) Instrumentos de Acción Indirecta*

*Estos actúan a través del mecanismo del precio o del mercado, aumentando directamente el costo de las importaciones, es decir actúan por vía de la alteración de los precios relativos.*

*Se pueden distinguir dos tipos de instrumentos de acción indirecta: el mecanismo arancelario y el para-arancelario.*

*El mecanismo Arancelario consiste en Impuestos a la Importación de bienes, por lo que constituye un instrumento propiamente tributario, que no sólo sirven para regular el volúmen e influir*

sobre su estructura, sino también, específicamente para fines de recaudación fiscal.

Están comprendidos dentro del mecanismo para arancelario, los Tipos de Cambios Múltiples, los Depósitos Previos y los Subsidios.

b) *Instrumentos de Acción Directa*

El Estado como manifestación de la sociedad o comunidad de individuos jurídicamente organizados, ejerce su poder discrecional y actúa directamente determinando la cantidad o volúmen o sobre el valor de las importaciones que se realizan.

Los instrumentos más comunmente utilizados son los Monopolios para importar, las Prohibiciones a determinados productos, los Cupos cuantitativos de Importación, las Licencias Previas, los Presupuestos de Divisas, el Dictámen de No Competencia y otros mecanismos equivalentes.

### **3.4 LA POLITICA DE IMPORTACIONES COMO PARTE DE LA POLITICA TRIBUTARIA O DE LA POLITICA COMERCIAL**

Existe un problema o dilema para determinar si la Política de Importaciones debe considerarse como parte integral de la Política Tributaria o de la Política Comercial dentro del enfoque de la Política de Desarrollo.

La primera alternativa es la que parecería a primera vista la que más se justifica a la luz de los objetivos que persigue, puesto que el análisis de la Política de Importaciones está referido principalmente al papel que juega en ella la Política Tributaria a través de un instrumento común a ambas, cual es el de las tarifas aduaneras y otros impuestos que inciden sobre el nivel y

*composición o estructura de las importaciones. Ello sin embargo, significaría tratar un aspecto parcial de la Política de Importaciones, sobre todo en lo que concierne a los instrumentos propios de ésta y a otros estrechamente vinculados a los mismos objetivos o que influyen decisivamente en ella (como el tipo de cambio).*

*En lo referente a la Política Comercial, su objetivo general es el sector externo, es decir en lo que comprende a negociaciones comerciales, promoción de exportaciones, diversificación de las fuentes de abastecimiento del exterior, disminución de la dependencia externa, participación en las actividades de organismos internacionales de comercio exterior, etc; ojetivos intermedios a alcanzar, que hacen que el sector externo juegue un papel dinámico en el proceso de desarrollo económico. En ese sentido, el campo propio de la Política Comercial es en última instancia todo el sector externo de la economía, comprendiendo todas las transacciones económicas internacionales, por lo que incluyen no sólo importaciones y exportaciones de bienes, sinó también servicios, movimiento de capitales, etc, esto es, el conjunto de los componentes que configuran la balanza de pagos de un país. Entonces en base a ésto, se podría considerar a la Política de Importaciones como una rama de la Política Comercial.*

*Pero una Política de Importaciones, para ser verdaderamente integral y servir eficientemente a la formulación y aplicación de políticas coherentes internamente entre sí en el contexto de la política general de desarrollo, debe hacerse tanto desde el punto de vista de la Política Comercial como de la Política Tributaria, dadas las estrechas interrelaciones que hay entre ambas políticas.*



*En efecto, se dá respecto de ellas el caso de que ambas tienen, en lo que hace a las importaciones, los mismos objetivos fundamentales, o visto desde la perspectiva instrumental, esos objetivos, que se han definido y analizado en términos de la Política de Importaciones, pueden ser logrados mediante instrumentos de tipo impositivo y por consiguiente propios de la Política Tributaria o por instrumentos que son propios de la Política Comercial, así como por otros instrumentos que no pertenecen ni a una ni otra, como son los subsidios, que son instrumentos de la Política Presupuestaria y por consiguiente de la Política Fiscal, de la cual la Política Tributaria es también una rama. Más aún, esos diversos instrumentos, a la vez que alternativos, son complementarios entre sí, siendo frecuentemente necesario o conveniente utilizar dos o más de ellos simultáneamente.*

*En conclusión, la coherencia que indispensablemente debe existir entre la acción de la Política Tributaria y la Política Comercial en cuanto a los objetivos que persiguen e instrumentos que utilizan en relación con la Política de Importaciones puede lograrse si ésta se analiza desde el punto de vista de ambas políticas y no básicamente fiscalista. Mas aún todavía si tenemos en cuenta , que en el pensamiento económico vigente en América Latina, nadie está en desacuerdo con que la inserción dinámica en el comercio internacional es una necesidad de la época, aunque existen discrepancias en la política para lograr eso: liberalización total versus política activa y promoción de exportaciones.*

## **CAPITULO 4**

### **MECANISMOS ARANCELARIOS Y PARA-ARANCELARIOS COMO REGULADORES DE LAS IMPORTACIONES**

#### **4.1. MECANISMO ARANCELARIO**

##### **4.1.1 TEORIA DE LOS ARANCELLES**

*Se ha establecido que el libre comercio es mejor que la autarquía para cada país. No obstante, un país puede intentar aumentar su bienestar a expensas de otros países mediante restricciones al comercio.*

*La restricción de acción indirecta más importante y la que más atención ha recibido, es el Arancel Ad Valorem a las importaciones, que es un impuesto o gravámen que se impone a un bien cuando cruza la frontera nacional, por lo que constituye además, uno de los instrumentos de la política tributaria.*

*La aplicación del arancel Ad Valorem a las importaciones, normalmente mejora los términos de intercambio del país que lo establece, reduciendo el volumen de comercio y puede elevar el bienestar, pero que sin embargo, la mejora en la posición ocurre a expensas del país con el cual comercia y éste probablemente adoptará iguales medidas que en última instancia perjudican a ambos países.*

#### **1) TIPOS DE ARANCEL**

- a) **ARANCEL AD VALOREM** : *Este impuesto o gravámen legalmente se especifica como un porcentaje fijo del valor CIF del bien*

*importado. Es decir se incluye dentro del valor o costo real del bien, al costo de transporte o flete y al seguro.*

- b) ARANCEL ESPECIFICO Este impuesto legalmente se especifica como un monto constante de dinero por unidad física importada, no toma en cuenta por lo tanto, el precio pagado por el bien.*
- c) ARANCEL COMPUESTO ; Este impuesto es una combinación de un impuesto ad valorem y un impuesto específico.*

## *2) EFECTOS DE LOS ARANCELES ANALISIS DE EQUILIBRIO PARCIAL*

*La aplicación de un impuesto a la importación produce una gran variedad de efectos, por lo que es conveniente analizar para determinar con que finalidad se debe utilizar esta herramienta.*

*Un arancel es un impuesto discriminador en el sentido de que se aplica solamente a los bienes importados del resto del mundo, no se aplica a los bienes producidos internamente.*

*Cuando un país establece un arancel a la importación de un bien, el efecto más obvio y directo es sobre los precios domésticos, pues producirá un mayor precio por el bien importado, lo que marcará una diferencia entre los precios domésticos y los precios mundiales, también producirá un menor consumo interno, una mayor producción nacional y por lo tanto un menor volumen de importaciones y el gobierno que impone el impuesto captará ingresos fiscales.*

*Además el arancel redistribuye el ingreso de los consumidores ( quienes deben pagar un precio mayor ) a productores ( quienes reciben el mayor precio ) y de los factores de producción abundante en el país ( los cuales producen*

*los bienes exportables ) a los factores escasos ( los cuales producen los bienes que compiten con las importaciones ). Finalmente los aranceles afectan el nivel de empleo y la balanza de pagos.*

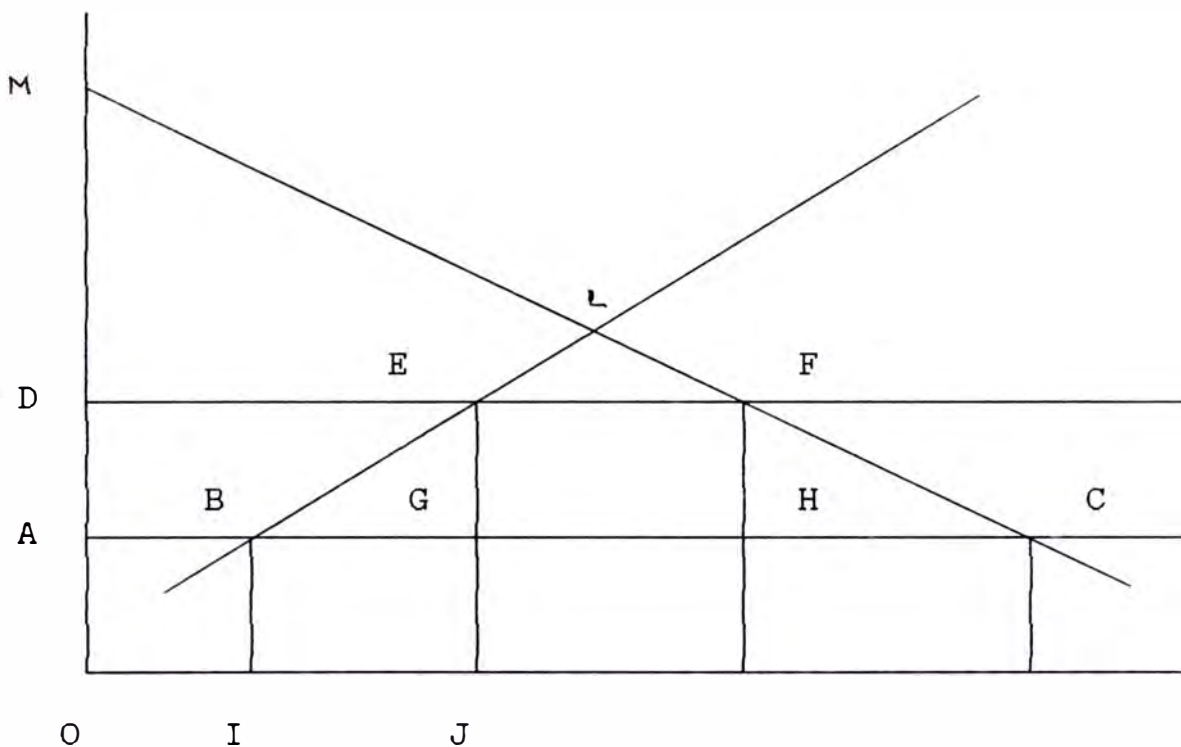
*La mayor parte de los efectos del arancel que señalamos pueden ser explicados mediante un gráfico de oferta y demanda doméstica de un producto, considerando que el país importador es pequeño por lo que sus compras en el exterior no afectan sensiblemente el precio internacional.*

*En el gráfico No. 4.1 inicialmente con libre comercio, el precio doméstico es igual al precio internacional al nivel OA inferior al del equilibrio determinado por el punto L. Al precio internacional que se supone dado para el país, la cantidad consumida es AC, la producción local es AB y BC son las importaciones.*

*La aplicación de un arancel de magnitud AD producirá los siguientes efectos :*

- a) Efecto Consumo : Hay una restricción del consumo medido por HC, lo cual implica una reducción en el bienestar de los consumidores.*
- b) Efecto protección : La expansión de la producción doméstica como resultado del arancel es BG.*
- c) Efecto sobre el comercio Es la reducción de las importaciones igual a BG mas HC.*
- d) Efecto sobre los ingresos o efecto renta : El gobierno que impone el impuesto recibe ingresos representados por GEFH.*
- e) Efecto Distribución : El excedente de los consumidores bajo libre comercio, medido por el área bajo la curva de demanda y encima del precio internacional es AMC y con el arancel es el área DMF.*

GRAFICO No 4.1



De la reducción en el excedente de los consumidores (área ADFC) son ingresos del gobierno por concepto del arancel el área GEFH, el área ADEB se redistribuye hacia los productores en la forma de renta y los restantes (área BEG mas HFC) representan el costo de protección para la economía.

La parte del excedente de los consumidores que se redistribuye hacia los productores en forma de renta se puede explicar de la siguiente manera:

Bajo libre comercio los productores nacionales venden AB unidades al precio de libre mercado (OA) de manera que su ingreso total es representado por el área OABI. Con el arancel los productores venden al precio (OD) y reciben un ingreso ODEJ, es decir el área ADEJIB más que bajo libre comercio.

*El aumento en los costos de producción en que incurren los productores para producir las IJ unidades adicionales del bien con el arancel, está dado por el área bajo la curva de oferta, desde el punto B hasta el punto E y es igual al área IBEJ. Por lo tanto de la renta adicional (área ADEJIB) percibido por los productores, el área ADEB representa el incremento de la renta.*

### *C) COSTO DE LA APLICACION DEL ARANCEL*

*Si bien es cierto que alguno de los efectos por la imposición del arancel pueden ser deseables, como la de reservar el mercado en favor de la producción interna ( efecto protección) o la de comprimir la demanda interna del bien importado de consumo no esencial, que se justifican por el hecho de que el aparato productivo local no tiene capacidad de responder a corto plazo, los cambios en la demanda que se hace en función del efecto demostración de los patrones de consumo de los países de altos niveles de ingresos, con estructura productiva muy diversificada y/o elevada capacidad de importar, con la imposición del arancel se asumen costos que se pueden resumir en lo siguiente:*

- a) El principal efecto que puede tener en la asignación de los recursos, es el efecto producción, que al aumentar la rentabilidad de la producción protegida hará que las inversiones se dirijan hacia ella, con la consecuencia de hacer crecer la capacidad instalada a costas de reducir la producción en otros sectores de mayor rentabilidad social y por lo tanto de una estructura productiva distorsionada que no refleja las ventajas naturales que pueda presentar el país para la producción y que conducen al estancamiento económico.*

- b) *El excedente del consumidor disminuye*
- c) *Quando el efecto precio se aplica a los insumos, los productores de bienes finales ven encarecidos sus productos, reduciendo su competitividad con el exterior y de esta manera se dá lugar al sesgo anti exportador.*
- d) *Los costos de protección representado en el gráfico No 4.1 por la suma de las áreas BEG y HFC, produce ineficiencias ligadas al volúmen reducido de comercio. Pues cuando se establece el arancel, el país que lo impone produce BG unidades adicionales del bien al costo IBEJ, pero el país podría haber importado estas unidades adicionales en el precio de libre mercado (OA) para un gasto total de IBGJ.*

*El gasto adicional (área BEG) representa el componente de producción del costo de protección y surge porque se sustituye la más eficiente producción extranjera, por el menos eficiente producción doméstica. El componente de consumo del costos de protección del arancel (área HFC) surge por que el arancel a las importaciones eleva artificialmente el precio y ocasiona una distorsión en el consumo.*

*Además, todas estas ineficiencias trae como consecuencia a que se den las condiciones para que los productores nacionales estén tentados de aprovechar el margen de protección excesiva que se les otorga formando oligopolios, la producción se reduzca en lugar de aumentar y los precios se eleven artificialmente. Si esta situación tiende a generalizarse, el aparato productivo trabajará por debajo de su capacidad instalada, se reducirá el empleo y se llegará a una crisis de balanza de pagos.*

#### **4.1.2 EL ARANCEL DE ADUANAS DEL PERU**

*De acuerdo a la Ley General de Aduanas, la importación es definida como la "entrada legal al país de mercancías destinadas al consumo Tal definición contiene dos aspectos básicos :*

- a) La expresión "entrada legal al país" debe entenderse en el sentido, de dar cumplimiento a todas las disposiciones reglamentarias de orden comercial y de orden aduanero para que puedan desarrollarse los respectivos procedimientos administrativos.*
- b) La expresión "destinada al consumo" tiene por finalidad especificar la operación aduanera de importación para diferenciarla de las otras operaciones.*

*En la importación el destino final de las mercancías es su utilización hasta consumirlos en nuestro país. A partir de esta característica, la importación se diferencia de las otras operaciones aduaneras, como por ejemplo la internación temporal, la admisión temporal, el reembarque o trasbordo y tránsito internacional.*

*Además del arancel Ad Valorem, hasta antes de Setiembre de 1990, existía otro instrumento tributario que tenían efectos equivalentes a este impuesto, conocido como Impuesto Adicional a la Importación o Sobretasa, que era frecuentemente uniforme para todas las posiciones del arancel o para la mayoría de ellos, aplicados generalmente como medida de emergencia por razones fiscales, esto es, para obtener una mayor recaudación o más comunmente para hacer frente a una situación de crisis de la balanza de pagos y provocar una contracción de las importaciones, en especial de los menos esenciales. También*



*esta sobretasa se utilizó para obtener ingresos que se destinaron a determinadas instituciones (Banco Minero, Banco Agrario, Banco Industrial).*

*Otros impuestos que también gravaban las importaciones eran el Impuesto Adicional del 1% sobre el valor CIF y el Impuesto a los Fletes de Mar, que estaban destinados respectivamente al fomento de las exportaciones y a la industria naval; el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo. Así como las tasas Consulares, tasas de puertos y almacenaje y otros que son normalmente tasas para el pago de un servicio.*

*Todos estos impuestos cualquiera que sea su designación o naturaleza, que se aplican únicamente a productos importados y que no corresponden al pago del costo real de un servicio, se consideran como Impuestos a la Importación y se encuentran señalados en el Arancel de Aduanas.*

*El Arancel de Aduanas estaba elaborado en base de la Nomenclatura Arancelaria Común para los países miembros del Acuerdo de Cartagena ( NABANDINA ) dependiente de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas ( NAB ) o Nomenclatura del Concejo de Cooperación Aduanera ( NCCA ). Pero el movimiento, flujo e importancia de ciertos rubros de mercancías ha variado e inclusive el avance tecnológico ha traído como consecuencia la aparición de nuevos tipos de mercancías que revolucionaron los intercambios comerciales, y que las nomenclaturas mencionadas no lo caracterizaban con la precisión que se exige, además la concepción de esta nomenclatura era satisfacer necesidades arancelarias dejando lo estadístico a otros tipos de nomenclaturas, es decir, para una sola mercancía, dependiendo del tipo de análisis que se quiera hacer había que emplear una nomenclatura diferente. Esto obligaba a la existencia de varias designaciones, lo cual entorpecía y no propugnaba a la facilidad del flujo del comercio internacional ya que esto generaba además de gastos,*

errores al procurar correlacionarlos. Ante estos hechos, el Concejo de Cooperación Aduanera manifestó la necesidad de unificar lenguajes que permitan identificar a las mercancías con propósitos arancelarios y estadísticos principalmente, ya que además existen otros tipos de intereses que intervienen directa o indirectamente en estas transacciones, por lo que se buscó una nomenclatura polivalente que pueda ser utilizada con diferentes finalidades tales como aduanera, estadística, transporte, seguro, producción, comercio, etc.

Esta necesidad se puso en evidencia y se plasmó en 1970 en que se decidió formar un grupo de expertos para que examine esta posibilidad, en 1971 dicho grupo de expertos manifestó su conformidad con la posibilidad de realizar esta tarea, recomendando se proceda tomando como base la Nomenclatura del Concejo de Cooperación Aduanera ( NCCA ), la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional ( CUCI ), así como las nomenclaturas y sistemas de clasificación de los países o grupos representativos de las necesidades aduaneras, estadísticas, de transporte, etc. (60 países y 20 organizaciones internacionales). Luego de aproximadamente 12 años de trabajo y coordinaciones se concretó un convenio que se firmó en Bruselas el 14 de Junio de 1983, denominado " Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías ".

En 1987, el Grupo Andino del cual el Perú es miembro, al tener conocimiento de la puesta en vigencia de esta nueva nomenclatura y que tenía características que le daban cierto carácter universal, decidió realizar los estudios conducentes al cambio de la NABANDINA basada en la NCCA, así que desde Noviembre de 1987 hasta mediados de marzo de 1988 se realizaron los primeros proyectos de conversión de la NABANDINA al Sistema Armonizado.

*Con la Decisión 249 del 21 de Julio de 1989 la Comisión del Acuerdo de Cartagena aprobó la nomenclatura común de los países miembros denominada NANDINA basada en la Nomenclatura Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, aplicable a la universalidad de los productos y a la totalidad del comercio de cada uno de los países miembros, dándose un plazo para que los países firmantes del Acuerdo lo adopten en sus aranceles nacionales.*

*El Perú, aprobò el Arancel de Aduanas con la NANDINA a partir de Febrero de 1991. Esta Nomenclatura identifica a cada uno de los bienes que se importan y lo denomina Partida Arancelaria.*

*Por los tanto, todas las mercancías que son importados, están sujetas al pago de los derechos señalados para la correspondiente partida arancelaria en el Arancel de Aduanas, con excepción de aquellas comprendidas en regímenes especiales de importación establecidos por Ley o en virtud de Tratados, Convenios o Acuerdos Internacionales.*

*Para la aplicación de los derechos de importación correspondientes a compromisos internacionales bilaterales o multilaterales suscritos por el Perú, deberá consultarse las disposiciones legales y administrativas dictadas específicamente para cada uno de ellos. Entre estos compromisos tenemos los siguientes :*

- a) Convenio de Cooperación Aduanera Perú - Colombia*
- b) Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*
- c) Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) establecido por el Tratado de Montevideo.*
- d) Tratado de Comercio entre Perú y Chile*
- e) Acuerdo de Cartagena, etc*

*Por otra parte, para determinar el total de impuestos que efectivamente gravan a los diversos productos importados, hay que tener en cuenta la existencia de regímenes liberatorios o especiales de exoneración total o parcial de ellos para determinadas empresas estatales, nuevas industrias, importaciones a ciertas zonas o cuando se trate de materias primas u otros insumos. La liberación total o parcial de los impuestos que señala el Arancel de Aduanas, no es un procedimiento automático, sino que tiene que ser autorizada legalmente caso por caso, es decir, en virtud de dispositivo expreso de la ley y las solicitudes para obtenerlo debe ser presentado antes de la numeración de la póliza.*

*En el cálculo del arancel, además de la elaboración de las tarifas aduaneras, es decir, del problema fundamental de determinar el nivel del impuesto para cada partida arancelaria, de la elaboración de notas explicativas para precisar el contenido de cada una de ellas, está la definición de normas y procedimientos para la identificación del valor imponible, es decir sobre el cual se aplica el impuesto (valor CIF) y que es la que más dificultades presenta para la aplicación efectiva de los derechos de importación. Correspondían a las Aduanas determinarlos de conformidad con lo dispuesto en el Arancel de Aduanas, pero esta disposición quedó en suspenso a consecuencia de la reforma arancelaria y administrativa que lleva a cabo el Gobierno que asumió el 28 de Julio de 1990.*

### **4.1.3 ARGUMENTO A FAVOR DE LOS ARANCELES - INDUSTRIA NACIENTE**

*Los países en desarrollo consideran a la industrialización como la clave de su desarrollo económico. Sin embargo, frecuentemente la industria no puede ser establecida en los países sin alguna protección inicial a la competencia externa. Con suficiente protección, la industria puede ser establecida y crecer, al menos por un tiempo, reemplazando las importaciones del bien por producción doméstica.*

*En ese sentido, el argumento de industria naciente en pro de los aranceles sostiene, que un país en desarrollo puede tener una ventaja comparativa potencial en un bien en particular, pero en razón de que sus costos iniciales de producción son muy altos ( debido a una falta de conocimientos técnicos y al pequeño nivel inicial de producción ), esta industria no puede ser establecida o no puede crecer en el país en desarrollo ante la competencia externa. Se justifica entonces un arancel a las importaciones para ayudar a este país a establecer la industria y para protegerla durante su "infancia", hasta que la industria ha crecido en tamaño y en eficiencia y es capaz de enfrentarse a la competencia externa. En ese momento, el arancel debe desaparecer.*

*Pero, para que sea válido este argumento, no sólo debe eliminarse eventualmente el arancel y debe la industria "crecida" ser capaz de competir con empresas extranjeras sin protección, sino que los réditos adicionales en la industria ( después de la eliminación de la protección ) deben ser suficientemente altos para justificar los costos incurridos durante el*

*periodo proteccionista, que surgen por que el bien es producido domésticamente en vez de importarlos.*

*Ante este hecho, el argumento de la industria naciente sostiene la noción de las economías producidas por los procesos de aprendizaje. Este proceso de aprendizaje por una empresa irradia economías externas para el resto de las industrias en la medida que las primeras empresas forman al personal en las nuevas actividades y son las que corren el riesgo de adaptar nuevas tecnologías. En ambos casos, a las empresas que entran posteriormente les será más fácil emprender sus actividades, debido a que la primera empresa ha mostrado el camino que hay que recorrer. En estas circunstancias, la rentabilidad privada de la empresa pionera es menor a la rentabilidad social de su actividad.*

*Algunos argumentos manifiestan que lo que puede hacer el arancel en el caso de industria naciente, lo puede ser mejor un subsidio directo. Esto es así, por que un subsidio puede ser variado de manera que se le suministre a la industria naciente, el mismo grado de protección que un arancel equivalente a las importaciones, con la ventaja de no distorsionar los precios relativos y el consumo doméstico. No obstante, un subsidio exige un rédito, en vez de generarlo, como lo hace el arancel.*

#### **4.1.4. ARANCEL UNICO VS ARANCELES DIFERENCIALES**

*Como indicamos anteriormente, el arancel tiene efectos en toda la economía de un país, por lo que éstos deben medirse conjuntamente desde una óptica macroeconómica y microeconómica. Desde la óptica macroeconómica se consideran lo referidos al crecimiento, modificación de la estructura*

*productiva, capacidad de generación de puestos de trabajo, generación de divisas y aporte al ingreso fiscal, y desde la óptica microeconómica el impacto sobre la oferta y demanda de bienes a la economía.*

*Dada la importancia de los efectos que ocasionan en toda la economía, la aplicación del arancel plantea entonces una disyuntiva mantener una estructura de tasas diferenciales o establecer una tasa única ( arancel plano o FLAT ).*

*Para los liberales, el arancel debe ser una tasa única que no modifique los precios relativos, por que propugnan que se debe dejar a las fuerzas del mercado para establecer los precios libremente y por la vía del mecanismo de precios asignar los recursos de la economía sin intervenciones.*

*No obstante hay quienes consideran que las fuerzas del mercado en una economía subdesarrollada y con un mercado pequeño en términos del comercio internacional, presentan distorsiones que no reflejan adecuadamente la dotación de recursos. Por ello, el arancel de un país debe alterar los precios relativos de acuerdo a determinados objetivos.*

*Históricamente los países que han adoptado la política de sustitución de importaciones, a fin de crear las condiciones favorables para la instalación de la industria nacional, han establecido una estructura arancelaria elevada y dispersa, donde la importación de bienes de capital e insumos estaban gravados con tasas arancelarias menores que la importación de bienes de consumo.*

*Los efectos que se pueden observar de un arancel estructurado de esa forma está relacionada en primer término, con el uso de técnicas intensivas en capital, que genera un sesgo en contra de la utilización de mano de obra, agravando el problema de empleo. Un segundo efecto es la utilización intensiva de insumos importados en lugar de desarrollar los recursos domésticos, con la*

*consecuencia de la ampliación de la dependencia externa y la crónica presencia de crisis en la balanza de pagos por el uso masivo de divisas de ese esquema.*

*Asimismo, como los bienes de consumo estan gravados también con un arancel alto y disperso, teniéndolos los mayores aranceles los bienes a los que se consideran suntuarios o no necesarios, el efecto implica una menor protección a los productores nacionales de alimentos y desviación de recursos hacia aquellas actividades a las que no se han considerado fomentar y por lo que no se estaría dando a éstos una buena utilización, de acuerdo a los objetivos que se persiguen.*

*La aplicación de tarifas diferenciales sobre las importaciones de distintos bienes representa una alteración de los precios relativos de dichos productos. No obstante, cuando los aranceles son muy dispares no sólo se afectan los precios relativos sino inclusive se puede alterar los usos de los bienes. Tal efecto se le conoce como desviación del comercio y en lugar de corregir distorsiones se las crea artificialmente. Por ejemplo, la utilización de acero aleados con bajos aranceles ( por ser no producidos ) en reemplazo de acero corriente ( que antes del arancel era naturalmente más barato ) para usos que no requieren especificaciones técnicas más exigentes. O la harina destinada a la elaboración de pan popular, en galletería y pastelería; o, usar leche para la alimentación infantil en la fabricación de helados. Otra modalidad de desviación y puede dar lugar a corrupción, se produce cuando las importaciones de algunos productos se efectúan por una partida de bienes similares, pero que pagan menores derechos. Estos tipos de desviaciones se evitan a través de tarifas poco diferenciadas y razonablemente homogéneas para productos similares o de igual grado de elaboración.*



*El arancel es un instrumento que por su incidencia tiene varios objetivos, algunos de ellos contradictorios. Estos objetivos se traducen en mayores o menores tasas arancelarias y tienen distintas incidencias a lo largo del ordenamiento arancelario. Es decir que las tasas generalmente reflejan una combinación de objetivos. Así, en algunas partidas se reflejará mejor el objetivo de recaudación, mientras en otras se reflejará la protección a la industria y en otras los objetivos de promoción a las inversiones sectoriales. Esta característica se traduce en un perfil arancelario muy diferenciado. Siendo así entonces, el Gobierno que establezca unas tasas arancelarias dispersas debe tener muy claro sus objetivos para que de esta manera pueda identificar las partidas arancelarias que permitan alcanzarlos. Por ejemplo, si su objetivo es incentivar a una industria determinada, debe determinar qué bienes de capital e insumos importados requiere esta industria para gravarlos con una tasa menor, que lo diferencie de los que utilizan las otras industrias, así como qué productos y subproductos elaboran para que su arancel sea mayor y le permita protegerlo de la competencia exterior. Para ello, se requiere que el que diseña la política conozca muy a fondo la Nomenclatura Arancelaria para que no dé lugar a efectos no deseados. Sin embargo esto no sucede en la práctica y es por ello que se notan incoherencias, donde se observan en algunos casos en que los insumos que requieren las industrias tengan una tasa mayor que al que está gravado el producto final. Cabe señalar también, que los bienes de capital e insumos destinados a la industria que se desea proteger e incentivar en su producción, no solamente es exclusivo para esa industria, sino que también es utilizado en otras a los que no se ha querido fomentar, pero que se le ha beneficiado en forma indirecta y con ello se produce una desviación de recursos no deseados y por lo tanto un uso no*

*eficiente desde el punto de vista de los objetivos a alcanzar. Además cuando se sigue esta política de identificar industrias a los que se quiere proteger e incentivar, surgen las presiones políticas o de grupos de poder económico para que sus industrias o productos que elaboran tengan algún provecho, beneficios que en muchos casos no son del país y por lo tanto se distorsionen la política que se quiso implantar.*

*Las tarifas arancelarias representan también un importante rubro de ingresos fiscales, pero su elevación desproporcionada y discriminatoria hacia algunos bienes, configuran su utilización como un instrumento netamente fiscalista, que sienta las bases para el contrabando, la subvaluación aduanera y justifica por otra parte, la proliferación de exoneraciones o liberaciones, donde nuevamente en muchos caso entra en juego los intereses políticos y particulares.*

*La discusión entre ambas posiciones es inagotable y los argumentos en favor o en contra son todas igualmente justificables, y estando los fenómenos económicos dentro de contextos sociales no hay verdades absolutas. De allí que consideramos, para el largo plazo debe optarse por un arancel plano o cuasi-plano y para el corto plazo, un arancel de perfil diferenciado, pero con la menor dispersión posible.*

#### **4.2.- MECANISMO PARA-ARANCELARIO**

*Cualquier mecanismo de regulación de las corrientes de Comercio Exterior de un país que sea diferente del arancel y la tasa de cambio es constitutivo de instrumento para-arancelario, de modo que el concepto tiene los mismos alcances que la expresión barreras no arancelarias.*

*En este mecanismo para-arancelario o restricciones no arancelarias, se pueden distinguir tres tipos de instrumentos según la forma como regulan las importaciones :*

#### **4.2.1 REGULACIONES VIA COSTO DE LA IMPORTACION.**

*Estas regulaciones afectan directamente el costo de las mercancías importadas, encareciéndolas de igual manera que un alza similar del tipo de cambio único o de los derechos arancelarios.*

*Los principales instrumentos de esta naturaleza son los Depósitos Previos, los Impuestos a las importaciones ( gravámenes no arancelarios ) y los tipos de Cambio Múltiples.*

*Los Depósitos Previos son un tipo de restricción que actúa directamente sobre el costo de la importación, pero sin ser un impuesto y por consiguiente no dá lugar ni directa ni indirectamente a recaudación fiscal. Consiste en tasas que se aplican sobre el valor CIF de la solicitud de importación en moneda nacional o extranjera y se recolectan habitualmente al momento de presentar la solicitud de importación y se devuelven sea al efectuarse el pago al exterior, durante el desaduanamiento o al vencer un plazo determinado.*

*El recargo del valor de la mercancía importada es igual al costo financiero que significa para el importador, el mantener su dinero inactivo durante el plazo de vigencia del depósito, pero además, tiene el efecto de disminuir la liquidez, al esterilizar parte del crédito a fondos líquidos disponibles, por lo que el depósito previo es propiamente un instrumento de la política monetaria.*

*Otro instrumento tributario que tiene efectos equivalentes a los derechos arancelarios, son los impuestos no arancelarios a la importación, conocidos como Impuestos Adicionales a la Importación, recargos o Sobretasa y consisten en un gravámen específico o en una tasa ad valorem sobre el valor Cif, que suele ser aplicados durante el desaduanamiento de las importaciones. Naturalmente provocan un encarecimiento directo de las mercancías importadas más allá del recargo determinado por la aplicación del arancel y por lo tanto equivalen a un gravámen arancelario adicional.*

*La regulación vía Cambios Múltiples constituye un régimen discriminador, ya que consiste en establecer un tipo de cambio que es variable según el tipo de bien importado o el mercado de donde provenga, por lo que se asemeja a establecer un arancel aduanero.*

#### **4.2.2 INSTRUMENTOS DE REGULACION CUANTITATIVA**

*Son aquellas medidas dirigidas a fijar administrativamente un volumen de importaciones, sea en unidades físicas o monetarias, que es inferior al que resultaría en ausencia de ese procedimiento. Este tipo de instrumento no opera en forma directa sobre el costo o precio de las importaciones, pero si lo hace en forma indirecta al limitar las internaciones a un nivel inferior al permitido por otros mecanismos, tales como el tipo de cambio y los aranceles.*

*Entre los instrumentos más utilizados son las Prohibiciones, Cuotas de importación y las Licencias Previas.*

*El objetivo fundamental de las prohibiciones, es impedir la internación de un producto extranjero al mercado nacional, con el propósito de evitar ciertos consumos, mejorar la balanza comercial u otorgar una protección*

*absoluta a la sustitución de importaciones. Administrativamente, éstas se establecen en virtud de disposiciones expresas que impiden determinadas importaciones o mediante la imposición de gravámenes que por su elevado monto, reducen a cero las importaciones. La prohibición puede ser absoluta o cuando se excluyen de ella, algunas regiones o algunos importadores, la prohibición es parcial.*

*Las Cuotas son medidas de control que limitan el volumen físico o el valor de las compras externas, sin eliminar totalmente la importación. Estos instrumentos se han utilizado generalmente con el propósito de mejorar la balanza de pagos en situaciones críticas, proteger la sustitución de importaciones y regular directamente la asignación de divisas.*

*La Licencia Previa es la aprobación de la solicitud de importación sólo después de que el importador ha reducido el monto de su solicitud en un porcentaje indicado por el organismo de comercio exterior.*

#### ***4.2.3 INSTRUMENTO DE REGULACION CUALITATIVO.***

*Estos instrumentos no están orientados a modificar el costo efectivo de las importaciones ni a limitar el abastecimiento interno. Son básicamente mecanismos de protección de la vida y salud de las personas, la flora y fauna, y de la seguridad nacional.*

## **CAPITULO 5**

### **EL SISTEMA DE PROTECCION A LA INDUSTRIA MANUFACTURERA EN EL PERU**

#### **5.1.- CARACTERISTICAS GENERALES**

*El libre comercio beneficia a todos los países que intercambian, sin embargo, las naciones del mundo han impedido el libre flujo del comercio internacional por varios mecanismos.*

*Las medidas proteccionistas que fueron impuestas en el Perú, como resultado de sucesivas medidas adoptadas a través del tiempo, incluyen toda una gama de mecanismo arancelario, para-arancelario, cambiario, administrativo y financiero.*

*La mayor parte de las medidas proteccionistas se encuentran comprendidas como mecanismo arancelario en el Arancel de Aduanas ( y los diversos regímenes de liberación que lo afectan ) y como mecanismo para-arancelario al Registro Nacional de Manufacturas ( RNM ), Registro Nacional de Importadores, Lista de Productos Suceptibles de Importación, Prohibiciones de importaciones, Exclusividades de importaciones o Monopolios Estatales, Régimen del Mercado de Divisas, Licencias Previas, Presupuestos de Divisas, Dictámen de No Competencia, Cuotas de importación, etc.*

#### **5.2.- EVOLUCION DE LA POLITICA DE PROTECCION**

*Las economías subdesarrolladas se han vinculado al mercado internacional a lo largo del tiempo, como proveedores de productos primarios (alimentos y*

materias primas) debido a la existencia en ellas de recursos naturales, por lo que el apogeo de la economía está condicionada a la demanda de aquellos productos por parte de los países desarrollados.

El crecimiento de la economía peruana en diversas etapas de su historia ha sido explicada en términos de la expansión de ciertos productos tradicionales que han ejercido gran influencia en la generación y distribución de los excedentes y por consiguiente sobre la formación de una economía capitalista con determinadas características que la hacen muy vulnerables a las fluctuaciones de la economía mundial.

En todo el periodo que se extiende desde los primeros años de la vida republicana hasta la primera mitad del presente siglo, el país no contó en términos generales con un significativo desarrollo industrial, el patrón de acumulación se basó en la producción y explotación de productos primarios. No obstante, a pesar de la ausencia de un marco explícito de promoción industrial durante el citado período, la industria manufacturera registró un relativo crecimiento.

Cuando a partir de 1940 se empieza realmente la sustitución de importaciones, la industria alcanzó un lugar importante hasta llegar al punto de otorgar a la economía, una dinámica capaz de sustituir al sector exportador como principal motor de desarrollo. Pero el sector reprodujo en su expansión las mismas características dependientes observadas en otros campos de la economía : nivel de empleo relativamente bajo, vasta propiedad extranjera, escasa interrelación con los otros sectores productivos, centralista y con considerable requerimiento de importaciones.

Dentro de este marco, el arancel como instrumento orientado a promover el desarrollo del país ha ido cambiando paulatinamente. Así hasta 1930, la

función del arancel se reduce casi exclusivamente para obtener ingresos fiscales y en las dos décadas posteriores, como consecuencia de la gran crisis internacional que redujo el poder de compra de nuestras exportaciones, se aplicaron instrumentos de acción directa o para-arancelarios (restricciones a las importaciones diferentes al arancel) con el fin de contener la demanda de divisas que son siempre escasas, para aliviar las presiones sobre la balanza de pagos, mas no con la finalidad de apoyar al proceso de sustitución de importaciones ya iniciado.

En 1940 se produce el primer intento de establecer una política de promoción a la industria, en donde el gobierno protege y estimula la industria, pero que sin embargo no se define claramente el uso del arancel como instrumento de protección industrial. Este impulso a la industrialización tuvo su expresión legal en la Ley 9140 (Ley de Protección Económica e Industrial) y que se dictó como medida extraordinaria para garantizar el abastecimiento al mercado interno, especialmente de bienes de consumo, así como de aquellas provenientes del procesamiento de los recursos naturales (manufactura de minerales, azúcar, algodón, etc), afectados por el estallido de la segunda guerra mundial. Sin embargo, éste no constituyó en una verdadera estrategia de industrialización, su simpleza y generalidad, permitió que se promocionaran indiscriminadamente empresas de distintos sectores.

En la década de los cincuenta, disminuyeron los controles directos que existían antes de 1949, debido a la política liberal aplicada, por lo que el arancel era prácticamente el único instrumento regulador de las importaciones; pero a pesar de esta política, se registró en el país una importante expansión industrial.



*El proceso de sustitución de importaciones fuè estimulado por el progresivo incremento de las tasa arancelarias y de la dación en 1959, de la Ley de Promoción Industrial, que ofreció grandes incentivos a toda inversión de la industria domèstica o extranjera, nueva o antigua, en particular excepciones al pago de aranceles por la importación de equipos, bienes de capital e intermedios. Y el nivel de protección arancelaria nominal fue establecida en forma arbitraria y variando continuamente, conforme se percebia necesario reducir las importaciones consideradas excesivas de bienes competitivos o a solicitud de los interesados, así la política arancelaria fue manipulada para generar mayores ingresos fiscales, desnaturalizando su función de instrumento de la política comercial, por lo que hace suponer que tampoco en èsta década, el arancel tuvo un definido objetivo de fomento a la industria. La política arancelaria seguía siendo fiscalista.*

*Parte de este proceso estuvo ligado al procesamiento de productos de exportación y a la diversificación de las actividades de los grupos exportadores hacia la industria. La mencionada diversificación se produjo también al interior del sector industrial, desarrollándose diferente ramas productivas de bienes intermedios como los productos químicos.*

*En resùmen, a fines de la década de los cincuenta, la estructura productiva industrial mostraba una relativa diversificación, además de los productos provenientes de la primera transformación de los bienes primarios (azúcar y minerales) y de bienes de consumo, que representaban más de las dos terceras partes del producto total, se desarrollaron alguna industrias productivas de bienes intermedios.*

*Esta diversificación en la estructura industrial, estuvo acompañada por modificaciones en la composición de las importaciones, incrementándose la*

*participación de las materias primas y productos intermedios, en la medida en que las nuevas industrias utilizaban más intensamente insumos importados. Los cambios mencionados hicieron más sensible la dinámica productiva a las fluctuaciones en el manejo de la política económica.*

*A partir de la década del sesenta, la política arancelaria fue apartándose de su tradicional función de proveer ingresos fiscales, para constituir en un efectivo instrumento de protección industrial dentro del marco del esquema de sustitución de importaciones, pues en los primeros años, se aplica una nueva política industrial, donde se elevan las tasas arancelarias a fin de promover y proteger a la industria nacional, dando origen a una política deliberada de utilizar el instrumento arancelario para promover el desarrollo de la industria nacional, efectivizándose en el Arancel de Aduanas de 1964.*

### **5.3. ORIENTACIONES Y CONTENIDO DE LA POLITICA DE PROTECCION A LA INDUSTRIA**

#### **5.3.1 GOBIERNO DE LAS FUERZAS ARMADAS - 1970 - 1980**

##### **A) Imágen Objetivo**

*El gobierno de las Fuerzas Armadas conceptualizaba que nuestra dependencia y subdesarrollo eran el resultado de un sistema económico, político y social seguidos hasta ese entonces, que se hacia necesario abandonarlo.*

*La superación del modelo, demandaba del Estado llevar a cabo un proceso de transformación de las estructuras económicas, sociales, políticas y culturales, con el fin de lograr una nueva sociedad, donde se viva con*

*justicia y libertad, promoviéndolo a superiores niveles de vida a la población, sobretodo a los sectores menos favorecidos.*

*Para cumplir este compromiso, se propuso construir un ordenamiento social basado en el concepto de una Democracia con Participación, en donde los hombres libremente organizados intervengan directamente o con el mínimo de intervención en todas las esferas de decisión. Pero lo anterior no significaba de ninguna manera dejar de reconocer que en este proceso, el Estado deba de cumplir un papel rector en el desarrollo económico de la Nación, por lo que requerirá de una activa participación como promotor y conductor del desarrollo nacional, através de su intervención directa e indirecta en la actividad económica, sociocultural y política.*

### ***B) Estrategia de Desarrollo Económico***

*A partir de 1970, el Gobierno Militar intentò dirigir el proceso de sustitución de importaciones, hacia la producción de bienes intermedios y de capital. Dicha estrategia de industrialización partiò del cuestionamiento del carácter indiscriminado del proceso de sustitución iniciado, la ineficiencia a que diò lugar la dispersión y diversificación de las empresas al amparo de prohibiciones y barreras arancelarias, la fuerte dependencia externa de insumos y bienes de capital y de la participación cada vez mayor del capital extranjero.*

*Frente a estas características de la industria manufacturera, el Gobierno planteò la necesidad de transformar la estructura de la producción a través del desarrollo acelerado de las industrias básicas y de los bienes de*

capital, del fomento a las exportaciones de nuevas manufacturas y sustitución selectiva de importaciones.

Para alcanzar dichos propósitos y como consecuencia del nuevo rol empresarial del Estado en la economía, se le otorgò el papel de agente principal del desarrollo industrial y con ello el monopolio de las industrias básicas.

Dentro de este marco, se promulgò la Ley General de Industrias ( D.L. 18350 ) aprobado en 1970, que recogió estas orientaciones estratégicas, introdujo instrumentos para- arancelarios y acentuò el carácter proteccionista de las medidas arancelarias, pretendièndo así, asignar a la industria un rol fundamental en el crecimiento econòmico.

La Ley General de Industrias, tenia por objetivo lograr un desarrollo industrial permanente y autosostenido, para permitir un desarrollo también permanente y autosostenido de toda la economía del país, asumiendo que el impulso inicial de las industrias, darà comienzo a todo el proceso de desarrollo.

Se establecieron tres ramas industriales prioritarias en el otorgamiento de incentivos y definición de los roles de los agentes públicos y privados, como base que iban a permitir desarrollar todo el sector industrial. Estas estaban constituídas por lo siguiente :

*Industrias de Primera Prioridad:*

- a) *Industrias Básicas : productoras de insumos fundamentales para las actividades productivas como la siderurgia, metalurgia física no ferrosa, química básica,*
- b) *Industria Específica productora de bienes de capital y otros insumos fundamentales para las actividades productivas.*

c) *Empresas productivas de tecnología industrial*

*Las industrias de Segunda Prioridad estuvieron conformadas por:*

- a) *Industrias de Apoyo Social : productoras de bienes esenciales populares como la alimentación, vestido, vivienda, salud, educación, cultura, recreación, transporte.*
- b) *Industrias de Apoyo Social : Productoras de bienes e insumos para las actividades productivas como la agricultura, ganadería, pesquería, minería, energía, construcción.*

*Las industrias de Tercera Prioridad fueron :*

*Las industrias complementarias productoras de bienes no esenciales para las necesidades de la población y de insumos complementarios para las actividades productivas.*

***C) Instrumentos de la Política de protección***

*Dentro de la estrategia de desarrollo el Estado para fortalecer su capacidad de acción y obedeciendo al nuevo rol empresarial que debía desempeñar en la economía, le era indispensable asumir el control de determinadas actividades económicas y reservarse para sí el desarrollo de las industrias básicas.*

*Inició también un ambicioso programa de inversiones, utilizó los instrumentos para-arancelarios que acentuaron el carácter proteccionista de las medidas arancelarias para asignar a la industria el rol fundamental en el crecimiento económico y ejerció el monopolio de comercialización de los*

alimentos básicos y de otros productos a través de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos ( ENCI ) creada en 1974 con el objeto de efectuar la comercialización interna y externa de insumos industriales para uso agrícola y minero, así como de otros productos que se le encomiende. Además se le facultó entre otras cosas, importar y comercializar fertilizantes con carácter de exclusividad.

El desarrollo industrial fue promovido por el mantenimiento de un tipo de cambio fijo, de incentivos crediticios y tributarios. Dentro de éstas últimas, en lo referente a las importaciones, se rebajaron los derechos Arancelarios que gravaban las importaciones de los bienes que requerían y que eran diferentes según el lugar en donde se instalaban las industrias y de los bienes que producían, así:

- a) Las empresas industriales ubicadas en Lima y Callao pagaban por todo concepto de importación, los porcentajes que se señalan, respecto a los derechos ad valorem fijados en el arancel de Aduanas.

*Prioridades*

<i>Producción</i>	<i>1o</i>	<i>2o</i>	<i>3o</i>	<i>No Prioritario</i>
<i>B. Capital</i>	<i>10%</i>	<i>30%</i>	<i>60%</i>	<i>100%</i>
<i>Insumo</i>	<i>20%</i>	<i>50%</i>	<i>80%</i>	<i>100%</i>

- b) Las empresas industriales que se instalaban fuera de Lima y Callao de acuerdo a la planificación y distribución territorial de las actividades, pagaban por todo concepto, unos porcentajes del arancel ad valorem, que a continuación se indican:

*Prioridades*

<i>Producción</i>	<i>1o</i>	<i>2o</i>	<i>3o</i>	<i>No Prioritario</i>
<i>B. de capital</i>	<i>5%</i>	<i>5%</i>	<i>30%</i>	<i>50%</i>
<i>insumo</i>	<i>15%</i>	<i>37.5%</i>	<i>60%</i>	<i>75%</i>

*Pero el principal incentivo de esta política fue el mecanismo para-arancelario denominado Registro Nacional de Manufacturas ( RNM ) creado por la Ley de Industria, con la concepción de incentivar la producción local utilizando una protección infinita, ya que la inclusión de una partida arancelaria en el RNM por las empresas locales, determinaba su total prohibición, quedando de esta manera la producción nacional de estas partidas, de uso obligatorio para todas las empresas o entidades públicas y o privadas que la necesitaban.*

*Para efectuar la importación de algunos bienes inscritos en el RNM, la empresas debían de obtener el dictámen favorable de la Dirección General de Industrias del Ministerio de Industrias como requisito obligatorio para efectuar dichas importaciones que sólo procedía:*

*cuando no existía producción nacional debidamente comprobada y calificada.*

*cuando la producción nacional era deficitaria y sólo se permitía la importación por dicho déficit.*

*por razones de calidad.*

*Además del RNM. otras medidas para-arancelarias para el control de las importaciones lo constituyeron las Cuotas de Divisas, la Lista de productos de*

*importación prohibida los Programas anuales de importación. Así por ejemplo, para la importación de bienes de capital e insumos, cada una de las empresas debía de programar anualmente sus importaciones de acuerdo a su plan de producción anual y que esta relación debería de publicarse para que apartir de allí las empresas locales puedan formular las oposiciones en caso de que compitan con su producción, acompañando las pruebas pertinentes y en donde nuevamente la Dirección General de Industrias resolvía la procedencia o no de las objeciones.*

*Todo este conjunto de instrumentos para-arancelarios diéron origen a un complicado sistema de protección no del todo coherente, pues frecuentemente unas se anteponian a otras que las hacían redundantes. Así tenemos el caso, de que el RNM establecía prohibiciones a la importación yuxtaponiéndose a la lista de importaciones prohibidas y al mismo tiempo dejaba sin efecto a los aranceles aplicables a los productos que estan inscritas en ella y por lo tanto protegidas por dicho registro.*

*Por las características en que operaba, el RNM limitaba la capacidad de elección de los consumidores finales o industriales, ya que establecer que es una cantidad o capacidad de producción adecuadas o que pueda abastecer al mercado interno, quedaba la decisión final en los criterios del gobierno a través de la Dirección General de Industrias y que fácilmente podía entorpecer el proceso productivo, ya que demostrar que el producto fabricado internamente no reúne las condiciones mínimas respecto del importado, significaba un proceso largo y engorroso que podía paralizar la producción.*

*También los requisitos de calidad son difíciles de probar y aún en el caso de que no existiera ese problema, nadie podría asegurar que el suministro*



de ese insumo producido por la industria local podía mantener la continuidad y la calidad.

Todo este proceso genera entonces efectos negativos sobre la calidad, continuidad y relaciones de dependencia de una industria a otra, con resultados contrarios a nivel social, pues estos problemas son trasladados tanto al consumidor final como a los productores, a través de mayores precios y/o caída en la calidad.

Con respecto a las medidas arancelarias, en 1973 se promulgó un nuevo Arancel de Aduanas, con la introducción de la Nomenclatura NABANDINA en el Perú, donde se consolidaba la protección al sector industrial ya iniciada en la década pasada a través de la imposición de tasas prohibitivas para los bienes de consumo que competían con la producción nacional por un lado y de tasas bajas para la importación de los bienes de capital e insumos industriales.

Este Arancel se puso en vigencia casi a los tres años de la promulgación de la Ley General de Industrias, que sin embargo no recogió esta nueva política, ya que mantuvo en lo esencial la estructura del arancel anterior (1967) que tampoco reflejaba los objetivos de la Ley de Promoción Industrial de 1959 y que mas bien amplió la protección a los bienes de consumo duradero y no duradero, elevándolos aproximadamente sus niveles tarifarios en un 80% y a los insumos y bienes de capital en un 35% y 12% respectivamente.

Esta demora en la puesta en vigencia del arancel nos demuestra que no ha existido la debida correspondencia entre el uso del instrumental arancelario como fomento industrial y la ley General de Industrias, además dentro del marco de la política de sustitución de importaciones vigente, cualquier desajuste de la estructura arancelaria era corregido por el uso de un

*complicado sistema de exoneraciones y rebajas arancelarias que conllevaba a una protección diferenciada para cada producto, según la naturaleza o ubicación geográfica del agente que lo importaba o la actividad para el que iba a ser utilizado, con lo que nos hace suponer que el arancel de Aduanas fue sólo referencial.*

*Durante 1976 y hasta los primeros meses de 1978, se acentuaron el uso de medida para-arancelaria con el objeto específico de reprimir la salida de divisas durante la crisis de liquidez internacional, pues la situación de la economía mundial venía afectando sensiblemente nuestra balanza de pagos, por lo que fue política del Gobierno restringir las importaciones sólo a los bienes esenciales para el desarrollo económico y para la satisfacción de las necesidades de la población, por lo que permitió la importación solamente de productos que estaban en la Lista de Productos Susceptibles de Importar.*

*Adicionalmente se consolidaron todos los mecanismos que formaban parte del actual proceso de programación de bienes, con la correspondiente asignación de divisas, integrándolas en un régimen único. Así, la asignación de divisas y programación por parte de los sectores públicos y privados, tuvieron un tratamiento similar para garantizar un enfoque racional en la utilización de las divisas.*

*Para la formulación de la programación anual nacional de las importaciones, el Ministerio de Comercio señalaba los lineamientos de política de importaciones, el Ministerio de Economía en coordinación con el Instituto Nacional de Planificación señalaban la asignación de divisas a nivel sectorial para el siguiente año calendario.*

*La elaboración de este programa anual de importaciones, estaba basado en la información proporcionada por cada Ministerio, que a su vez recababa de*

*todas las personas naturales o jurídicas a las que pertenecían, de sus requerimientos anuales de importación, en la que podían incluir solamente los bienes cuya importación estaba permitida y por los importadores inscritos en el Registro de Importadores.*

*Otras de las medidas para-arancelarias, fue la creación de las Licencias Previas, que se expedieron con el propósito de racionalizar las autorizaciones para importar que venían siendo otorgadas por diferentes organismos de la administración pública y para otorgar a las autoridades competentes, las facultades necesarias para regular los flujos de las importaciones a nivel nacional de acuerdo a las orientaciones de la política económica asegurando el normal abastecimiento de bienes esenciales para la población y para el abastecimiento del aparato productivo de conformidad con los planes y programas de desarrollo sectoriales. Por estas consideraciones entonces, se dispuso que todas las importaciones estaban sujeta a Licencia Previa, lo que era entregada única y exclusivamente por el Ministerio de Comercio y era requisito indispensable para concertar la obligación externa que comprometía el uso de divisas.*

*Para la obtención de la Licencia Previa, el importador debía estar inscrito en el Registro Nacional de Importadores, que el producto esté en la Lista de Producto Susceptible de importarse, que no compita con la producción nacional de acuerdo a los productos inscritos en el Registro Nacional de Manufacturas y que el producto se encuentre en su respectivo programa anual de importación. De allí que la Licencia Previa consolidó en un solo documento, el dictámen de no competencia, certificado de internamiento, autorizaciones y licencias para importar, que ya no tenían vigencia en el sistema actual y eran reemplazados por la Licencia Previa.*

*De esta manera, la política de importaciones de este periodo presentó grandes modificaciones como consecuencia del nuevo rol empresarial del Estado en la economía y se creó un complicado sistema que no reflejó un coherente mecanismo de protección a la industria, que en los últimos años respondió más que todo a la necesidad de atenuar las dificultades de liquidez internacional.*

*En este esquema, en cuanto a los incentivos, la Ley de Industrias amplió los beneficios otorgados anteriormente. En primer lugar incrementó al infinito la protección a la industria a través de la creación del Registro Nacional de Manufacturas en donde se inscribían los productos fabricados en el país, prohibiéndose las importaciones de los bienes registrados.*

*Además, si bien existían aranceles nominales altos, en la práctica este arancel sólo tuvo una utilidad referencial para determinar el monto a pagar en las importaciones de los bienes de capital e insumos, de acuerdo a las prioridades establecidas, donde las industrias prioritarias pagaban solamente un cierto porcentaje del arancel para sus importaciones y las no prioritarias, pagaban el total del arancel respectivo, revelando así una relación inversa entre el nivel de protección y dichas prioridades. Y en la medida que prevalecían los regímenes de exoneraciones y restricciones que fueron superponiéndose gradualmente, hicieron que los controles administrativos adquirieran importancia y presentaran problemas de gran magnitud.*

*Entonces la aplicación de la política de importaciones ya descrita, elevó artificialmente la rentabilidad de todas aquellas actividades dedicadas a la producción de bienes para el mercado interno que sustituirían importaciones, significando un costoso subsidio hacia estos sectores y una*

*desprotección para el resto de actividades, en particular para la agricultura y la actividad exportadora.*

*En muchos casos, el sistema de protección eliminaba la competencia interna, pues el esquema de industrialización por sustitución de importaciones requería otorgar al mercado doméstico primera importancia. Sin embargo, al ser de pequeña dimensión, generaba condiciones oligopólicas en la producción, con pequeños volúmenes de venta, costos y márgenes unitarios elevados, y en la medida que no existía presiones para aminorar los precios ni para mejorar la calidad productiva, era el consumidor en última instancia el más afectado, perjuicio que también afectó significativamente a las actividades locales que utilizaban dichos productos para elaborar bienes, tanto para el mercado interno como para el externo.*

### **5.3.2 GOBIERNO DEL ARQ. FERNANDO BELAUNDE TERRY**

#### **A) Concepción de la Política de Desarrollo**

*Al asumir su segundo gobierno el Arq. Belaunde Terry, planteó un esquema de desarrollo diferente, que en mucho se basó en el pensamiento económico liberal, en el que los mercados interno y externo debían jugar un rol fundamental en la asignación de recursos y en la determinación de los precios.*

*De allí que asignó vital importancia al desarrollo de una industria dinámica e integrada con los demás sectores productivos que además de producir para el mercado interno, debía volcarse en mayor medida hacia la exportación, lo que implicaba una tendencia a privilegiar la producción para el mercado externo en comparación al mercado interno, pretendiendo así eliminar el rasgo*

*antiexportador presente en las políticas arancelarias y cambiarias de la década pasada, para que de esta forma el sector industrial pase de ser un usador neto de divisas a convertirse en un motor que genere divisas no sólo para si mismo, sino para el crecimiento global de la economía.*

*Se trazó una línea de política arancelaria encaminada a culminar la reforma iniciada por el gobierno anterior en 1979, año en que se desmanteló casi la totalidad del complejo sistema de barreras no arancelarias y consideró dentro de su estrategia, que las importaciones tenían que cumplir objetivos claramente definidos, como es la lucha contra la inflación, como elemento de competencia con la industria nacional y como instrumento de desarrollo de una nueva industria que permita crear una industria verdaderamente competitiva, eficiente y de calidad. La reforma arancelaria formaba parte integral del esfuerzo de reorientar gradualmente a la industria hacia esos objetivos.*

### ***B) Lineamientos Generales de la Política Arancelaria y Para-arancelaria.***

*De acuerdo con la concepción de la política de desarrollo diseñada, se puede observar que el objetivo final que se perseguía, era crear paulatinamente en el mercado, las condiciones necesarias de incentivo para reordenar el aparato productivo hacia actividades que usen nuestros recursos naturales y humanos para aumentar el bienestar de la comunidad, por lo que se implementó un programa de ordenamiento arancelario encaminado a otorgar reglas claras para la inversión, al tiempo que velara por los derechos del consumidor y promueva la competencia.*

*Para efectuar tal ordenamiento, se estableció un arancel relativamente uniforme para proteger de manera similar contra la competencia externa a toda la industria local existente o por establecerse y por lo tanto que no discrimine en contra de ningún sector productivo. Esto hizo que se redujera la gran dispersión entre las tasas anteriormente existentes.*

*Complementariamente, para garantizar los beneficios que podrían acarrear estas medidas, se dictaron acciones de política para-arancelaria que tendían a la eliminación de las prohibiciones y a las restricciones administrativas a los flujos comerciales, para agilizar la tramitación y lograr la eliminación de la enorme cantidad de obstáculos y dificultades que trababan la iniciativa privada y el desarrollo industrial.*

*Dentro de este marco, en el transcurso de 1980, se dictaron normas destinadas a ampliar el número de partidas libres de importarse y a disminuir progresivamente las partidas restringidas (observadas), que a Julio de 1980 contaban con 4745 y 343 partidas respectivamente; y las partidas de importación prohibida sumaban solamente 9.*

*En setiembre de 1980, se creyó conveniente agilizar los procedimientos administrativos para la importación de bienes destinados a disminuir los costos que dichos procesos imponían al Estado y a la actividad privada, coadyuvando así elevar el nivel de productividad en toda la economía. Por ello, la licencia previa era exigible sólo para los productos de importación que figuraban en las listas que aprobara el Ministerio de Economía y Finanzas.*

*Durante 1981 - 1982, la política para-arancelaria conllevó a que las pocas restricciones que quedaban, afectaran básicamente a insumos.*

*El principal cambio con respecto al arancel, después de la reforma emprendida por el gobierno anterior, en la que había disminuído el nivel máximo de 355% a 155% y del arancel promedio de 66% a 40%, fue el establecimiento en Setiembre de 1980 del 60% como el nivel máximo de los derechos ad valorem de importación, que redujo el arancel promedio a 35%, beneficiándose a 701 partidas (14% del universo arancelario) que tenían aranceles superiores al 60% y que quedaron rebajados a ese nivel, todo esto con la finalidad de reactivar la economía, elevar el empleo y combatir la inflación.*

*Durante 1981 se siguieron con las reducciones del arancel, llegando el arancel nominal promedio a 32% que abarcaron significativamente a los derechos que pagaban los insumos industriales y algunos bienes de capital. Esta reducción arancelaria significó un sacrificio fiscal para ese año de aproximadamente 13 mil millones de soles, que esperaban ser compensados con más producción y empleo.*

*La ayuda en materia de reducción arancelaria a los insumos y bienes de capital, fue hecha extensiva igualmente a la agricultura al rebajarse aproximadamente a 200 partidas arancelarias de importantes bienes de uso agrícola, implementos y maquinarias, en cumplimiento de la ley de Fomento Agropecuario.*

*Pero simultáneamente a las rebajas arancelarias mencionadas, se creó un impuesto temporal ( Sobretasa a la Importación ) del 15% de la tarifa del arancel que corresponda, vigente solamente para 1982, pero éste impuesto fué cada año prorrogado y modificado en su tasa, hasta que en 1988 se convirtió en un impuesto permanente.*



*Las diversas modificaciones arancelarias efectuadas hasta Diciembre de 1982 produjeron cambios en la estructura de frecuencia del arancel, que lograron una considerable reducción en el nivel de dispersión del arancel promedio de 27% en 1979 a 18% en 1982.*

### **5.3.3 LAS REFORMAS ARANCELARIAS Y PARA-ARANCELARIAS - 1979-1982**

*A partir de 1979 se llevaron a cabo reformas tanto en materia arancelaria como para-arancelaria, que cambiaron completamente la política seguida en los años anteriores, en donde se había utilizado como principal mecanismo de protección al instrumento para-arancelario, iniciándose de esta manera el proceso de liberación de importaciones y el rescate del mecanismo arancelario como instrumento de política económica.*

*Este proceso consistió básicamente en la simplificación de los trámites administrativos, reducción en forma progresiva de los niveles de las tarifas arancelarias y de su dispersión y como el aspecto más relevante, la eliminación de las restricciones para-arancelarias que anularon las numerosas prohibiciones en que se sustentó la política de importaciones.*

*Estas reformas se llevaron a cabo a fines del Gobierno del General Morales Bermúdez que culminó el segundo Gobierno de Belaunde Terry. Reformas que formaron parte del Programa Económico 1978-80 destinado a corregir diversas distorsiones generadas por la estrategia de sustitución de importaciones. Entre los distintos aspectos considerados, se incluyó la reforma arancelaria y para-arancelaria, con el fin de iniciar su modernización y adecuación a los próximos compromisos del acuerdo subregional de integración. Esta reforma complementaba otras medidas de política económica*

referentes a tipo de cambio, balanza comercial, manejo de reservas internacionales e impuesto general a las ventas.

Entre los compromisos del acuerdo subregional andino estaba la Propuesta 96 sobre el arancel externo común de los países miembros y la aprobación de la nueva nomenclatura arancelaria Nabandina a ser adoptada en 1980. En este contexto se dieron condiciones apropiadas para la reforma arancelaria.

#### **a) Características de la Reforma Para-arancelaria**

Por los hechos pasados, la experiencia demostró la conveniencia de expresar en términos arancelarios el nivel de protección necesaria para fomentar la eficiencia productiva de las empresas nacionales.

Así a inicios de 1979 en concordancia con el Programa Económico 1978 - 1980, se modificó el Registro Nacional de Manufacturas, principal mecanismo de restricción, para aplicarlos en forma selectiva a las industrias que de acuerdo a la política industrial requerían de protección por un determinado periodo, quedando solamente prohibidas los productos comprendidos en una lista : Lista de Productos Prohibidos de Importación Temporal ( LPPIT ) que no contaban con una protección arancelaria suficiente. Esta lista estaba conformada por los productos inscritos en el RNM previa opinión de la Dirección General de Industrias y revisada semestralmente por una Comisión Especial encargada de depurar, estudiar y proponer las medidas necesarias que aseguren a los productos de fabricación nacional incluidos en ellas, una protección adecuada en forma selectiva y por un plazo determinado.

En los casos en que se requería la importación de los productos incluidos en las LPPIT, éstas podían autorizarse previo dictámen favorable de

la Dirección General de Industrias, cuando la producción nacional debidamente comprobada y calificada sea deficitaria y sólo por dicho déficit.

Se simplificaron además, los trámites administrativos en el sentido de que para poder importar, las Aduanas sólo exigían la presentación de la Licencia Previa de importación como único requisito para el internamiento de dicho producto.

Pero en esencia esto no constituyó una liberación del régimen de importaciones, sino que permitió la simplificación del sistema de prohibiciones, dado que eliminó la superposición de los mismos.

Con la modificación del RNM se trató de corregir el sistema superpuesto y contradictorio que suponía su aplicación, pues como principal mecanismo de prohibición, incluían 1,437 partidas ( 31 % del universo arancelario ), de las cuales parte de ellas estaban doblemente prohibidas ( por el RNM y por la lista de productos prohibidos ), así como otras que siendo libres de importar o estando sujetas a autorizaciones estaban impedidas por el RNM.

La evolución de las restricciones para-arancelarias durante el periodo de la reforma se observa en el Anexo No. 1 :

En Diciembre de 1978, situación previa a la reforma del sistema de importaciones, se encontraban totalmente prohibidas la importación de 1852 partidas ( 40 % del universo arancelario ), que incluían bienes de consumo no duradero tales como azúcar, algunas harinas y frutas, artículos de confitería y licores, otros bienes de consumo, como televisores, electrodomésticos y automóviles, algunos insumos como tejidos sintéticos e insecticidas y equipos de transporte. Por otro lado, 1038 partidas ( 22 % del mismo universo arancelario ) se encontraban con importación restringida, entre las más

*importantes partidas figuraban productos alimenticios como el trigo, maiz y aceites de soya y algunos productos químicos y siderúrgicos.*

*A lo largo de 1979 se llevaron a cabo significativos avances en la eliminación de restricciones a las importaciones que completò en lo esencial la reforma para-arancelaria. El primer paso fue el traslado ( en Marzo de 1979 ) a la Lista de productos de importación Temporal, a 579 partidas que en Diciembre de 1978 estaban prohibidas totalmente de importarse.*

*La LPPIT sufrió sucesivas modificaciones hasta su total eliminación en Diciembre de 1979, donde el 75% del universo arancelario ( 3745 partidas ) estaba ya constituída por partidas arancelarias de libre importación.*

*En el Cuadro No 5.1 se observa que a partir de Julio de 1980, con el nuevo Gobierno de Belaúnde Terry, hasta Diciembre de 1982 en que se completa la reforma para-arancelaria, se incrementaron progresivamente las partidas que podían importarse libremente (L), al mismo tiempo en que se disminuían las partidas de importación restringida (R). Las partidas de importación prohibida (P) casi se mantuvo constante durante este periodo de tiempo.*

*En Setiembre de 1980, para la simplificación de las normas para-arancelarias existentes se creò una lista de productos sujetos a licencia previa, estableciéndose que todas las partidas que no estuvieran contenidas en dicha lista serian de libre importación. La exigencia de la licencia previa sólo fuè para los productos de importación restringida, asignándosele así la función de controlar la importación de productos estratégicos o de bienes que competian con la industria nacional.*

CUADRO No 5.1

## RESTRICCIONES Y PROHIBICIONES A LAS IMPORTACIONES 1979-1982

( Números de Partidas )

SECCION	DIC. 79			JULIO 80			DIC. 82		
	L.	R.	P.	L.	R.	P.	L.	R.	P.
<i>Animal Vivo y prod.animal</i>	111	28	-	115	24	-	140	2	-
<i>Prod. reino vegetal</i>	203	30	-	205	28	-	219	17	-
<i>Grasas y aceites</i>	80	5	-	82	3	-	84	1	-
<i>Prod.ind.alimenticios</i>	195	13	-	200	9	-	209	4	-
<i>Productos minerales</i>	135	20	-	138	17	-	138	17	-
<i>Productos químicos</i>	1152	146	-	1280	58	-	1304	43	-
<i>Materias Plásticas</i>	132	34	-	164	10	-	188	-	-
<i>Pieles y cueros</i>	58	-	-	58	-	-	59	-	-
<i>Maderas y carbón vegetal</i>	75	3	-	78	-	-	78	-	-
<i>Mat.uso en fabric.papel</i>	108	32	-	140	5	-	145	5	-
<i>Mat.textil y sus manuf.</i>	152	225	4	375	7	4	385	2	4
<i>Calzado y afines</i>	26	5	-	31	-	-	31	-	-
<i>Manuf.piedra,yeso</i>	100	36	-	131	9	-	144	-	-
<i>Joyeria</i>	31	5	-	32	4	-	35	1	-
<i>Metal común y sus manuf.</i>	310	160	-	458	16	-	464	26	-
<i>Maq.aparato eléctrico</i>	470	347	-	735	98	-	841	9	-
<i>Material transporte</i>	100	84	2	151	34	2	213	6	-
<i>Inst.óptica,foto,cine</i>	230	37	-	259	9	-	279	-	-
<i>Armas y municiones</i>	5	12	3	6	11	3	6	11	3
<i>Productos diversos</i>	66	36	-	101	1	-	104	-	-
<i>Objetos de arte</i>	6	-	-	6	-	-	9	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>3745</b>	<b>1258</b>	<b>9</b>	<b>4745</b>	<b>343</b>	<b>9</b>	<b>5075</b>	<b>144</b>	<b>7</b>

Fuente OFINE - MEF

Elaboración Sub-Gerencia del Sector Externo BCRP. El Proceso de Liberalización de las Importaciones en el Perú: 1979 - 1982

**b) Reforma Arancelaria**

*En cumplimiento de la reforma arancelaria contemplada en el Programa Económico 1978 - 1980, a mediados de 1979 se facultó al poder ejecutivo aprobar un nuevo Arancel de Aduanas, que fue publicado en Setiembre de 1979 y entrò en vigencia a partir de Diciembre de dicho año, mediante el cual se actualizaba, consolidaba y reordenaba los derechos y procedimientos que se aplicaban a las importaciones como condición necesaria para establecer la política arancelaria más conveniente, la adopción de los niveles de arancel externo común de los programas sectoriales de desarrollo industrial, el respeto de los niveles del arancel mínimo común subregional y la eliminación de las exoneraciones de carácter sectorial para ser reemplazadas por niveles arancelarios definidos.*

*Todo ésto, a consecuencia de la existencia de una serie de regímenes exoneratorios que se superponían algunas de ellas con otras, que hacían necesaria la implementación de un complejo proceso administrativo de calificaciones y evaluaciones de solicitudes con la correspondiente expedición de la resolución liberatoria que exigían un control y supervisión del uso y destino de los bienes importados, que dificultaban y entorpecían el proceso productivo e impedían la utilización del arancel como un instrumento eficaz de la política económica.*

*Bajo estas consideraciones, se dejó sin efecto todas las disposiciones generales y/o especiales en la parte que establecían reducciones, exoneraciones o liberaciones de los derechos de importación y se consideró conveniente establecer un arancel único que consolide las tarifas específicas y ad- valorem, en un solo derecho ad-valorem para cada partida*

arancelaria y que refleje los efectos de las reducciones establecidas por los regímenes existentes hasta ese entonces, es decir, los derechos consolidados iban a ser reajustados tomando en consideración los efectos de los regímenes exoneratorios que se derogaban para su aplicación generalizada y automática.

Con ello, la unificación de las tasas arancelarias permitió que un mismo producto pagase una única tasa independientemente de quién fuera el agente importador.

En forma paralela a la aprobación del nuevo arancel de Aduanas como instrumento de racionalización y reordenamiento de los diferentes regímenes liberatorios a la importación de bienes al país, se revisó la vigencia de los regímenes de excepción que por condiciones especiales ameriten un tratamiento diferente o transitorio a determinadas actividades. Por ejemplo se resolvió continuar aplicándose las exoneraciones de los derechos aduaneros y los tratamientos arancelarios previstos en sus respectivos dispositivos legales, las importaciones que efectúen el Gobierno Central, los Gobiernos Locales, los Organismos Regionales de desarrollo, Senati, ENCI, el Instituto Nacional de Cultura, las Universidades, las Sociedades de Beneficiencia Públicas, entre otros.

Con la vigencia del nuevo Arancel de Aduanas en Diciembre de 1979, se disminuyó el arancel nominal máximo de 355 % a 155 % que hizo que también el arancel nominal promedio baje de 66 % a 40 %.

En el Anexo No 2 se observa que hasta Julio de 1980, cuando asumió el nuevo Gobierno de Belaunde Terry, la estructura arancelaria a nivel Sección Nabandina no sufrió modificaciones por lo que fue similar a la de Diciembre de 1979. Pero en Setiembre de ese año, se estableció el 60 % como el nivel

máximo de los derechos ad-valorem de importación que a Diciembre redujo el arancel nominal promedio de 40 % a 34 % , con lo que 701 partidas ( 14 % del universo arancelario ) que tenían aranceles superiores a 60 % quedaron rebajados a ese nivel.

La distribución de frecuencia de las 701 partidas afectadas con la disminución del arancel se muestra en el Cuadro No 5.2, donde el mayor número de ellas se concentran en la tarifa ad-valorem de 70 % y 80 %, que representan el 48 % de las partidas rebajadas.

Las 701 partidas señaladas anteriormente, se distribuyen entre todas las Secciones a nivel Nabadina del Arancel de Aduanas, con excepción de las grasas y aceites, de los productos minerales, y de los objetos de arte, que no fueron afectados ya que tenían un arancel máximo menor de 60 %. como se vé en el Cuadro No 5.3.

En el Anexo No 2 se observa que durante 1981 el arancel nominal promedio se redujo de 34% a 32 % . Las disminuciones más importantes correspondieron a algunos insumos y bienes de capital para la agricultura e industria, partes y piezas para camiones, vehículos de transporte masivo de pasajeros y carga, tractores, maquinaria y equipo de transporte. Rebaja que significò un costo fiscal de aproximadamente de 13 mil millones de soles.

En Enero de 1982 se creò un impuesto temporal ( Sobretasa a la importación ) del 15 % sobre la tarifa ad-valorem, aplicada a todo el universo arancelario y vigente solamente para 1982. Pero este impuesto fue anualmente prorrogado y modificado en su tasa hasta que en 1988 se convirtiò en un impuesto permanente. A partir de 1983 la sobretasa ya no se aplicaba sobre la tarifa ad-valorem, sino sobre el valor CIF.



CUADRO No 5.2

*DISTRIBUCION DE FRECUENCIA DE LAS PARTIDAS  
AFECTADAS EN SETIEMBRE DE 1980*

<i>Tarifa Ad-Valorem</i>		<i>Numero de</i>	
<i>Antigua</i>	<i>Nueva</i>	<i>Partidas</i>	<i>%</i>
65	60	24	3.4
70	60	185	26.4
75	60	23	3.3
80	60	152	21.7
85	60	8	1.1
90	60	127	18.1
95	60	106	15.1
100	60	6	0.9
105	60	5	0.7
110	60	8	1.1
115	60	52	7.4
155	60	5	0.7
		701	100.0

*Fuente* OFINE - MEF

*Elaboración* Sub-Gerencia del Sector Externo BCRP. El Proceso de Liberalización de las Importaciones en el Perú: 1979 - 1982

## CUADRO No 5.3

## ARANCEL MAXIMO y MINIMO 1979 Y 1982

	Dic. 1979		Dic. 1982	
	Min	Max	Min	Max
1. Animal vivo y prod.reino animal	5	86	0	60
2. Prod.reino vegetal	10	96	0	60
3. Grasas y aceite	15	51	10	40
4. Prod. alimenticios y bebidas	11	121	10	60
5. Productos minerales	0	42	0	40
6. Productos quimicos	0	101	0	60
7. Materias plásticas	10	91	5	60
8. Pieles y cueros	16	121	5	60
9. Madera y carbón vegetal	11	81	10	60
10. Mat. utilizados en fabric. papel	0	101	0	60
11. Mat. textiles y sus manufacturas	21	141	10	60
12. Calzado, sombrería y afines	51	101	50	60
13. Manufact. de piedra, yeso, cemento	10	101	5	60
14. Joyería	0	151	0	60
15. Metales comunes y sus manufacturas	5	90	5	60
16. Maq. y aparatos material eléctrico	5	110	5	60
17. Material de transporte	0	155	0	60
18. Instrum. de óptica, foto, cine	10	91	5	60
19. Armas y municiones	0	71	0	60
20. Productos diversos	25	101	5	60
21. Objetos de arte	10	10	0	15
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>155</b>	<b>0</b>	<b>60</b>

*Nota* A Diciembre de 1982 no incluye la sobretasa de 15 %

*Fuente* OFINE - MEF

*Elaboración* Sub-Gerencia del Sector Externo BCRP. El Proceso de Liberalización de las Importaciones en el Perú: 1979 - 1982

El arancel promedio en 1982 sin incluir dicha sobretasa fue de 32 % similar al de Diciembre de 1981, sin embargo, si se considera la sobretasa dicho nivel sería aproximadamente de 36 %.

Entre las principales modificaciones realizadas en 1982 a parte de la creación de la sobretasa, destacan la rebaja arancelaria a productos agropecuarios, instrumentos y aparatos utilizados en medicina, insumos y bienes de capital para la industria, así como desgravación total para algunos insumos y bienes de capital de uso agrícola y objetos de arte que comparativamente a Diciembre de 1979, estos tenían aranceles mínimos de 5 %, 10 % y 10 % ( ver Cuadro No 5.3 ).

Las diversas modificaciones arancelarias efectuadas hasta Diciembre de 1982 ha producido cambios en la estructura de frecuencia del arancel. En el Cuadro No 5.4 se puede observar que a Julio de 1980 existían 30 partidas ( 0.6 % del universo arancelario ) sujetas a arancel cero, 420 partidas ( 8 % del universo arancelario ) tenían derechos ad-valorem inferiores al 10 % y 3,081 partidas ( 60 % del universo ) se concentraban en un rango entre 11 % y 40 % de arancel. Asimismo, como ya se mencionò anteriormente, el 14 % del universo tenía tasas superiores al 60 % .

A fines de 1982, 64 partidas ( 1.2 % del universo ) no pagaban arancel, 12 % tenía derechos ad-valorem inferiores al 10 %, casi la mitad de las partidas se concentraba en el rango de 11 % y 30 % de arancel y 20 % estaban sujetas a arancel entre 50 % y 60 %. Los principales productos que se encontraban desgravados eran sueros, algunos cereales, semillas, libros y material educativo y algunas medicinas. Los derechos arancelarios más elevados son pagados por productos como whisky, conservas, automóviles y electrodomésticos, fibra y tejidos sintéticos y alcohol etílico entre otros.

*CUADRO No 5.4*  
*DISTRIBUCION DE FRECUENCIA DE LA*  
*ARANCELARIA : 1979 - 1982*

<i>Rango del Arancel</i>		<i>Julio 80</i>	<i>Dic 80</i>	<i>Dic 81</i>	<i>Dic 82</i>
<i>( % )</i>					
0		30	31	37	64
1	10	390	388	594	582
11	20	773	755	1,297	1,314
21	30	1,535	1,577	1,223	1,217
31	40	773	768	647	641
41	50	440	436	380	377
51	60	455	1,149	1,029	1,031
61	70	209	0	0	0
71	80	175	0	0	0
81	90	135	0	0	0
91	100	106	0	0	0
101	110	11	0	0	0
111	120	60	0	0	0
121	155	5	0	0	0
<i>TOTAL</i>		<i>5,097</i>	<i>5,104</i>	<i>5,207</i>	<i>5,226</i>

*Fuente* OFINE - MEF

*Elaboracion* Sub-Gerencia del Sector Externo BCRP. El Proceso de Liberalización de Importación en el Perú: 1979-82

En el Cuadro No 5.5 , si bien el promedio arancelario antes de la reforma de 1980 era de 40 %, existían elevadas tasa para determinados rubros como por ejemplo a los bienes de consumo, principalmente a los no duraderos. Las tasas más bajas eran para la importación de combustibles e insumos para la agricultura. Como consecuencia de la reforma se redujo en 1981 los promedios arancelarios, especialmente a los bienes de consumo ( 14 puntos para los no duraderos y 16 para los duraderos ), así como a los bienes de capital para la agricultura ( 15 puntos ). Los demás rubros tuvieron una reducción promedio de 3 puntos.

En 1982, como consecuencia de la imposición de la sobretasa de 15 %, se dió un significativo aumento de aranceles para determinados grupos de la Clasificación Uniforme por Uso o Destino Económico ( CUODE ), principalmente para los bienes de consumo cuyas tasa se elevaron en 7 puntos. Los demás rubros mostraron un aumento de 4 puntos en promedio.

El nivel máximo de 60 % del arancel, vigente desde Setiembre de 1980, se mantuvo aproximadamente hasta mediados de 1984 en que por efecto de la disminución del Impuesto General a las Ventas aplicable a la importaciones ( IGV ), se hizo necesaria compensar este menor ingreso mediante el aumento de los derechos ad-valorem. Así en el Anexo No 2 se muestra que a Diciembre de 1984 varias Secciones del Arancel de Aduanas superan el nivel máximo de 60 % del arancel, que incluidos la sobretasa a la importación nos dan los aranceles promedios que allí se muestran.

## CUADRO No 5.5

## ARANCELES POR CUODE : 1980 - 1982

	1980 (1)	1981 (2)	1982 (3)
-----			
1. BIENES DE CONSUMO			
No Duradero	60.3	46.1	52.8
Duradero	65.3	48.9	56.1
2. COMBUSTIBLE, LUBRICANTES	11.8	11.4	14.0
3. MATERIA PRIMA Y PROD. INTERM.			
Para la agricultura	15.4	13.3	16.3
Para la industria	33.7	28.6	33.0
4. BIENES DE CAPITAL			
Materiales de Construcción	43.9	38.8	43.8
Para la Agricultura	29.2	13.9	16.3
Para la Industria	33.2	31.3	35.6
Equipo de Transporte	32.6	28.8	33.2
TOTAL	40.0	32.0	36.0

(1) Vigente hasta Agosto de 1980

(2) Vigente desde Setiembre de 1981

(3) Incluye sobretasa de 15 % desde Enero de 1982

Fuente OFINE - MEF

Elaboración Sub-Gerencia del Sector Externo BCRP. El Proceso de Liberalización de Importación en el Perú:1979-82

#### **5.3.4 GOBIERNO DE ALAN GARCIA PEREZ**

*Al asumir sus funciones la nueva administración en Julio de 1985, se propuso desarrollar un gobierno que tenga un carácter Nacionalista, Democrático y Popular. Pero resaltando que para ellos nacionalizar no significaba estatizar, sinó que el país recobre su soberanía e independencia en la toma de decisiones, para permitir negociar en iguales condiciones y según nuestros intereses con la Banca Mundial y los países desarrollados. Asi como también, nacionalizar significaba aprender a vivir de nuestros propios alimentos, de nuestra agricultura e industria, para lo cual era necesario desarrollar nuestra propia maquinaria y tecnología para producir los insumos que utiliza nuestro aparato productivo.*

*Concepción de desarrollo planteada a partir de lo que denominaron el fracaso del modelo dependiente de desarrollo seguida por el país hasta esos momentos. Caracterizada por el proceso de industrialización basado estructuralmente en la explotación de campo por la ciudad y de la agricultura por la industria, que favorecieron el consumo de la población urbana , deprimieron la rentabilidad del agro nacional recurriendo frecuentemente a las importaciones de alimentos dirigidos principalmente para los consumidores urbanos de clase media y alta, limitaron el tamaño de la oferta productiva interna y produjo una desvinculación creciente entre ésta y las necesidades básicas de la mayoría de la población.*

*De igual modo, la industria centralizada en Lima, operó con una tecnología importada, densa en capitales y demostró su incapacidad para autofinanciar su desarrollo, al requerir divisas para la importación de*

*maquinarias, tecnología e insumos, por lo que la industria terminó dependiendo de la frágil capacidad primaria exportadora.*

*Dadas las características del diagnóstico de la realidad, en particular de la industria, dentro de su programa de gobierno se planteó una política de protección a ella, restringiendo las importaciones a lo indispensable, evitando el ingreso de mercancías suntuarias o prescindibles. Para la cual se recurrió principalmente a la utilización de instrumentos para-arancelarios y cambiarios, para así coadyuvar al alivio de la presión sobre la demanda de divisas y a la protección de la producción interna frente a las importaciones.*

*En el Anexo No 1 se puede apreciar que a partir de Julio de 1985, el número de partidas arancelarias de importación restringidas, es decir aquellas que requería de Licencia Previa de importación, al igual que las partidas de importación prohibida se fueron incrementando, como medio de protección a la industria.*

*Sin embargo, dado el comportamiento adverso del sector externo, las autoridades económicas dedicaron sus mayores esfuerzos en corregir este desequilibrio, por lo que la política de importaciones estuvo orientada a la priorización del uso de divisas. Para lo cual se buscó estimular a las actividades que contribuían a la reactivación económica y restringir a su vez su uso, en actividades no prioritarias.*

*De esta manera en Febrero de 1987 se volvió al Sistema de Presupuesto de Divisas creado en 1976 para efectuar las importaciones de bienes de los sectores públicos y privados, conforme a los límites de disponibilidad anual de divisas determinada por el Banco Central de Reservas, cuya variación global estaba en función de las cuentas externas del país, y para la importación de*



*un determinado bien, a la reasignación de los montos presupuestados entre las diferentes categorías de productos.*

*La Licencia de Cambio era la autorización para las importaciones en concordancia con los montos asignados en el presupuesto, por lo que constituyó el requisito para iniciar cualquier trámite vinculado a la importación de bienes ante el Banco Central de Reserva . Consecuentemente las entidades del sistema financiero estaban impedidas de brindar créditos documentarios, gestionar documentos en cobranzas, etc, si no se contaba con esta autorización. La Licencia Previa era requisito cuando correspondía, es decir, cuando el producto a importarse estaba comprendida en la lista existente para tal efecto.*

*Como se podrá observar, tanto la Licencia de Cambio como la Licencia Previa eran requisito para iniciar cualquier trámite para importar un bien determinado, pero que eran otorgados bajo diferentes criterios, pero para un mismo fin, cual es la restricción a las importaciones. Así, la Licencia Previa era otorgada para restringir importaciones tomado en consideración las condiciones y necesidades de la economía, así como para asegurar una protección a la industria nacional, pero sin descuidar por esto, el abastecimiento del mercado y la operatividad de las actividades productoras. En cambio, la Licencia de Cambio se otorgaba de acuerdo a la disponibilidad de divisas y por lo tanto de su asignación en el Presupuesto de Divisas.*

*Esta situación provocó entonces, para el caso de productos comprendidos en la lista de importaciones que requerían de Licencia Previa, un doble requisito que consideramos redundantes, dado que el criterio para aprobar tanto la Licencia Previa como la Licencia de Cambio, es en realidad uno solo, puesto que la coyuntura desfavorable de disponibilidad de divisas, su*

distribución dentro del Presupuesto de Divisas, tenía que pasar necesariamente por el análisis del requerimiento de importaciones por parte de la industria local, así como el de asegurar el abastecimiento del mercado de aquellos productos en que había oferta interna y que eran insuficientes.

Posteriormente, a los siete meses aproximadamente de haberse puesto en vigencia la Licencia de Cambio, se corrigió la redundancia a la que habíamos hecho referencia, al suprimirse éste requisito y se consolidó en una sola, al establecerse que todas las importaciones y no solamente los comprendidos en la lista, estaban sujetas al requisito de Licencia Previa (ver anexo No 1 ). Por lo que el Instituto de Comercio Exterior ( ICE ) que previamente se había creado, los otorgaba después de haber realizado las coordinaciones con los sectores que estimaba pertinente, tomando en consideración ésta vez, no solamente las condiciones de la economía nacional, la necesidad de asegurar el abastecimiento del mercado y mantener la operatividad de las actividades productivas, sino que también en concordancia con los criterios que en materia de divisas acuerde la Comisión de Presupuesto de Divisas para la importación de bienes, conforme a los límites de disponibilidad de divisas anual que establecía el Banco Central de Reservas.

Pero a pesar de la corrección realizada, todavía el Sistema de Presupuesto de Divisas no estaba funcionando como el que debería ser, ya que su elaboración estaba ajena a toda información directa que debían proporcionar los sectores involucrados, por lo que fué necesario después, crear un instrumento administrativo que permitiera a los responsables de su elaboración, contar con la información requerida a efectos de ser utilizada en la ejecución de la política de importaciones. En ese sentido se puso nuevamente en vigencia el Registro Nacional de Empresas Importadoras a cargo

*del ICE, como instrumento de información estadística y de control de las empresas importadoras y de sus operaciones, dado que éstas estaban obligadas a programar anualmente sus importaciones. La inscripción en el registro era requisito indispensable para aquellas empresas que se dedicaban a la importación, así como para la obtención de la Licencia Previa. De esta manera, las personas naturales sólo podían efectuar importaciones sin carácter comercial. aunque posteriormente se modificó al permitir a éstas personas importar, pero dentro de un límite máximo.*

*El ICE en base a la información obtenida de los requerimientos de importaciones presentados por las empresas, elaboraba el proyecto del Programa Anual de Importaciones para su posterior aprobación por parte de la Comisión de Presupuesto de Divisas.*

*Adicionalmente al Sistema de Presupuesto de Divisas, el Gobierno a fin de afectar las importaciones, también hizo uso de otro instrumento de carácter monetario, que era el Tipo de Cambio Múltiple, para la cual de acuerdo a los bienes a los que se deseaba importar, le correspondía un determinado tipo de cambio. Así, los productos alimenticios y otros insumos que eran indispensable para el normal funcionamiento de la industria se les otorgaba un tratamiento preferencial, como un subsidio cambiario, mientras que para otros el tipo de cambio era mucho mayor y en algunos casos se les imponía para su importación otro requisito la Autorización de Cambio.*

*De esta manera, en éste periodo, más que una consecuencia de un propósito deliberado de proteger a la industria nacional, las restricciones a las importaciones se debió a la escasez de divisas, por lo que buscó su priorización en su uso, para lo cual se establecieron instrumentos de carácter monetario.*

### **5.3.4 GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI**

#### **a) Objetivos de la Política Económica**

*Al asumir sus funciones el nuevo Gobierno el 28 de Julio de 1990, se propuso dos objetivos económicos principales : estabilizar la economía y lograr la reinserción del Perú en la comunidad financiera internacional. La consecución de éstos objetivos implicaba tomar decisiones impopulares y aplicar reformas que modificaran estructuras y comportamientos que se habían afianzado a lo largo de los años.*

*Los rasgos fundamentales de la política económica aplicada por el gobierno a partir de Agosto puede resumirse de la siguiente manera:*

- a) Corrección inmediata de los precios relativos. Esta se produjo el 8 de Agosto, al aumentarse los precios y tarifas públicas que se encontraban congelados ( el precio de la gasolina, por ejemplo se incrementó 32 veces ) y eliminación del sistema de supervisión, regulación y control de precios de la economía.*
- b) Decisión de mantener un permanente equilibrio fiscal, al establecer como norma, que el fisco sólo pagaría gastos en función de sus ingresos efectivos. Asimismo, se renunció al crédito del Banco Central de Reserva.*
- c) Política monetaria restrictiva que ha procurado reducir al mínimo la emisión monetaria. En ese sentido, se ha cortado el crédito que tradicionalmente se otorgaba para financiar el déficit fiscal y se han eliminado otras formas encubiertas de gasto fiscal, como los subsidios a través de la tasa de cambio y de las tasas de interés. Como resultado de estas medidas, la mayor parte de la emisión efectuada por el Banco*

*Central durante el segundo semestre se ha originado en la compra de moneda extranjera realizada inicialmente para reconstituir el nivel mínimo de reservas que necesitaba dicho organismo para poder operar y posteriormente para sostener el precio del dolar.*

- d) *Ejecución de dos reformas importantes : la Tributaria y la Arancelaria. En relación con la reforma tributaria, se llevó a cabo una significativa simplificación y reducción del número de impuestos y se eliminaron la mayoría de las exoneraciones, exenciones e incentivos tributarios existentes. A pesar de ello, la recaudación fiscal, que a mediados del año había descendido a menos del 4 % del PBI, no alcanzó al 12 % del PBI considerado necesario para financiar el gasto aprobado en el Presupuesto de la República, principalmente por que no estuvo acompañado por una reestructuración y mejora del sistema de administración y fiscalización impositiva. Para mantener el equilibrio fiscal ha debido recurrirse, aunque con carácter transitorio, a impuestos que si bien tienen alto rendimiento y fácil recaudación, tienen consecuencias económicas negativas, como el impuesto a los combustibles, el impuesto a las exportaciones y los impuestos a los débitos bancarios.*
- e) *En relación con la reforma arancelaria y para-arancelaria se quiso cambiar el esquema tradicional de protección a la actividad productiva interna que concedía una protección alta y a veces irracional a ciertas actividades, especialmente a la industria, a la vez que desprotegía a otras, fundamentalmente al sector agropecuario, la actividad exportadora en general y la no tradicional en particular. Para ello se debió eliminar toda protección excesiva a los sectores que la disfrutaban y a la vez restituirla a aquellos otros que han venido siendo*

*injustificadamente discriminados.*

*Entre la medidas que se tomaron deben mencionarse, la eliminación de las licencias de importación, la licencia para uso de divisas, los presupuestos de divisas, las listas de prohibiciones y otras restricciones comerciales. Igualmente se modificò inicialmente el arancel, adoptándose tres tasas: del 15 %, 25 % y 50 % y se estableció un cronograma para que en el curso de cuatro años, éstas converjan a una tasa única del 15 % para todos los bienes importados.*

*CRONOGRAMA PARA LA UNIFICACION DE LA TASA AD-VALOREM*

*( D.S. 322-90-EF )*

<i>Julio de 1991</i>	<i>15%</i>	<i>25%</i>	<i>50%</i>
<i>Enero de 1992</i>	<i>15%</i>	<i>24%</i>	<i>45%</i>
<i>Julio de 1992</i>	<i>15%</i>	<i>23%</i>	<i>35%</i>
<i>Enero de 1993</i>	<i>15%</i>	<i>22%</i>	<i>30%</i>
<i>Julio de 1993</i>	<i>15%</i>	<i>21%</i>	<i>25%</i>
<i>Enero de 1994</i>	<i>15%</i>	<i>20%</i>	<i>20%</i>
<i>Julio de 1994</i>	<i>15%</i>	<i>18%</i>	<i>18%</i>
<i>Enero de 1995</i>	<i>15%</i>	<i>15%</i>	<i>15%</i>

*Posteriormente esta medida fué modificado, intensificándose el proceso de liberalización del comercio internacional, al dejarse sin efecto el mencionado cronograma y se adoptó sólo dos tasas : 15 % y 25 %, en Marzo de 1991.*

**b) Reforma Arancelaria y Para-arancelaria**

*Las medidas de política arancelaria y para-arancelarias implementadas a partir de Setiembre de 1990, constituyen una nueva versión de reformas emprendidas hace diez años, pero de una manera más profunda y completa, ya que no sólo se limitó a disposiciones que eliminaban las numerosas restricciones para-arancelarias y a la racionalización de la política arancelaria para que se constituya en un instrumento eficaz que proteja y reoriente la producción nacional, a la vez que no afecte la recaudación fiscal, sino que también se dictó medidas tendientes a establecer las condiciones adecuadas para que los sectores productivos aumenten su eficiencia y competitividad, cambiando las estructuras en las que se cimentó el aparato productivo hasta ese entonces y así fomentar la inversión privada y para que los consumidores tengan acceso a más bienes en mejores condiciones de precio y calidad.*

*Podríamos distinguir dos etapas de la reforma arancelaria y para-arancelaria. Las medidas implementadas fueron las siguientes :*

**Primera Etapa ( Setiembre de 1990 )**

- a) *Se redujo el número de tasas del arancel ad-valorem a solamente tres tasas : 15 %, 25 % y 50 % ( a Diciembre de 1989 existían 42 ). Posteriormente se creó la tasa del 5 % ad-valorem aplicable a las importaciones que efectuara Sider Perú.*
- b) *Se eliminó*
  - i) *La sobretasa a las importaciones, impuesto adicional del 1 % , impuesto a los fletes de mar, sobretasa del 2 % sobre el*

valor FOB como Fondo de Defensa Nacional, sobretasa del 2 % sobre valor FOB de las importaciones de carnes, menudencias, leche y derivados.

ii) La prohibición a las importaciones

iii) Las inafectaciones, exoneraciones y todo otro beneficio destinado a eliminar o reducir el pago de los derechos ad-valorem, con excepción de los beneficios establecidos por las respectivas normas :

- Universidades y centros educativos y culturales
- Convenios y Tratados Internacionales
- Donaciones
- Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial
- Las importaciones de oro, plata, billetes, monedas y cuños que efectúe el BCRP

c) Se suspende la Licencia Previa, Dictamen de No Competencia y demás medidas para-arancelarias hasta el 31 de Diciembre de 1991

d) Se estableció un cronograma de reducción arancelaria para llegar a la tasa única de 15 % en Enero de 1995

Segunda Etapa ( Marzo de 1991 ):

a) Redujo a dos tasas el arancel ad-valorem : 15% y 25% .

b) Se aclarò que se sujetaran a las disposiciones que sobre la materia existen :

- De las importaciones que se destinen a las Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial.



*Convenio Perú-Colombia*

*Acuerdo de Cartagena, Convenio de ALADI y demás Acuerdos Internacionales*

- c) *Se confirmó la eliminación de todas las inafectaciones, exoneraciones, suspensiones de pagos o rebajas del arancel ad-valorem, pero se amplió la excepciones que ahora abarcan además :*
- i) Donaciones a instituciones privadas con fines benéficos y al sector público, con excepción de las empresas de derecho público*
  - ii) Equipaje y menaje de casa*
  - iii) Obsequios*
  - iv) Importaciones que efectúen los Diplomáticos, funcionarios de organismos internacionales*
  - v) Equipo y armamento para la defensa nacional y el orden interno*
- d) *Se estableció que los únicos impuestos que gravan a las importaciones son los Derechos Ad-Valorem ( 15 % y 25 % ), Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo. Quedan en suspenso el impuesto de promoción municipal y tarifas consulares. Con esta medida entonces, se prohibió en la importación la aplicación de sobretasas, alícuotas o cualquier otro gravamen.*

*Después de la implementación de las medidas señaladas, se observa en el Cuadro No 5.6 el nivel y estructura arancelaria, donde destacan la disminución de la dispersión de las tasas del arancel ad-valorem existentes , de 39 tasas ( Diciembre de 1989 ) a solamente 3 tasas ( Diciembre de 1990 ), así como de la rebaja del promedio aritmético del arancel ad- valorem de 66 % ( vigente a Diciembre de 1989 ) a 26 % ( a*

Diciembre de 1990 ) durante la primera etapa y posteriormente a 17 % ( a Marzo de 1991 ) en la segunda etapa.

CUADRO No 5.6

## NIVEL Y ESTRUCTURA ARANCELARIA

	Dic 89	Dic 90	Mar 91 (1)	Mar 91 (2)
Arancel Promedio aritmético	66	26	26	17
Número de tasa ad-valorem	39	3	4	3
Arancel max (sin sobretasa)	84	50	50	25
Arancel max (con sobretasa)	110	50	50	25
Número de partidas con las tasas ad-valorem				
a) 0 %	10			
b) 0 % - 10 %	683			
c) 5 % (3)			32	32
d) 10 % - 20 %	298			
e) 15 %		2175	2143	4285
f) 20 % - 30 %	530			
g) 25 %		1945	1945	950
h) 30 % - 40 %	689			
i) 40 % - 50 %	1143			
j) 50 %		1147	1147	
k) 50 % - 60 %	562			
l) 60 % - 70 %	126			
m) 70 % - 80 %	285			
n) más de 84 %	940			
Total Partidas	5266	5267	5267	5267

Nota El arancel promedio aritmético para Dic 89 incluye sobretasa

(1) Vigente hasta el 12 de Marzo

(2) Vigente a partir del 13 de Marzo

(3) para las importaciones de Sider Peru

Fuente Ofine - MEF

Elaboracion Propia

Durante la segunda etapa, las partidas arancelarias que disminuyeron sus tasas ad-valorem fueron principalmente las que se destinaban a la industria y que se trasladaron a la tasa arancelaria del 15 %, de las cuales 999 partidas correspondieron a materias primas y productos intermedios y 684 partidas a bienes de capital ( ver Cuadro No 5.7 ). La totalidad de las partidas que estuvieron con la tasa de 25 % se trasladaron a la tasa de 15 %.

## CUADRO No 5.7

## NUMERO DE PARTIDAS ARANCELARIAS QUE DISMINUYERON

## DE TASA AD - VALOREM, SEGUN CUODE

( Marzo 1991

CUODE	De 25%		De 50%		TOTAL	
	a 15%	a 15%	a 25%	a 15%	a 25%	
BIENES DE CONSUMO	223	19	582	242	582	
- Duradero	67	12	215	79	215	
- No duradero	156	7	367	163	367	
COMBUSTIBLES	2	0	0	2	0	
MAT.PRIMA-PROD INTERM.	921	82	292	1003	292	
- Para la Agricultura	4	0	3	4	3	
- Para la Industria	917	82	289	999	289	
BIENES DE CAPITAL	792	96	69	888	69	
- Mat. Construcc.	60	5	32	65	32	
- Para la Agricult.	1	7	2	8	2	
- Para la Industria	631	53	29	684	29	
- Equipo de Transp.	100	31	6	131	6	
DIVERSOS	7	0	7	7	7	
TOTAL	1945	197	950	2142	950	

Fuente MEF - OFINE

Elaboración Propio

En el Cuadro No 5.8 se muestra que durante la primera etapa aproximadamente el 41 % del universo arancelario se encontraban con una tasa del 15 % y el 37 % con una tasa del 25 % , que en la segunda etapa pasaron a representar el 81 % y 18 % respectivamente . Estas modificaciones hicieron que el arancel nominal promedio de los bienes de consumo disminuyeran alrededor de los 20 puntos porcentuales, las materias primas y productos intermedios en 7 puntos, los bienes de capital en 10 puntos y los bienes diversos en 14 puntos, mientras que los combustibles y lubricantes se mantuvo casi constante, pues solamente 2 partidas que tuvieron afectadas con la tasa de 25 % se rebajaron a 15 % . La mayor rebaja del arancel nominal promedio a los bienes de consumo se explican por que en estos productos se concentraban el mayor número de partidas que estuvieron afectadas con el 50 % de arancel ad-valorem y que fueron trasladados mayormente al arancel del 25 %

Si bien es cierto que con las últimas modificaciones se logró que la importación de bienes pagaran casi similar tasa promedio nominal ad-valorem, se siguió protegiendo en mayor medida a la producción local de bienes de consumo, pues mantuvo la tendencia seguida en los años anteriores, aunque en menor proporción.

Durante 1991 se siguieron dictando disposiciones que completaron las medidas adoptadas en esta segunda etapa, y que podríamos resumirlos en lo siguiente :

A) Restricciones al comercio exterior.

El Estado garantiza el derecho de toda persona natural o jurídica a realizar operaciones de comercio exterior sin prohibiciones ni restricciones para-arancelarias de ningún tipo.

CUADRO No 5.8

NUMERO DE PARTIDAS ARANCELARIAS SEGUN TASA AD-VALOREM - CUODE

CUODE	PRIMERA ETAPA						SEGUNDA ETAPA				
	5%	15%	25%	50%	TOTAL	A/V Pr	5%	15%	25%	TOTAL	A/V Pr
BIENES DE CONSUMO	0	56	223	601	880	41.4	0	298	582	880	21.6
1) Duraderos	0	21	67	227	315	42.3	0	100	215	315	21.8
2) No Duraderos	0	35	156	374	565	40.9	0	198	367	565	21.5
COMBUSTIBLE, LUBR.	2	31	2	0	35	15.0	2	33	0	35	14.4
M. PRIMA-PROD.INT.	23	1,671	921	374	2,989	22.4	23	2,674	292	2,989	15.9
1) Para Agricult.	0	96	4	3	105	16.4	0	102	3	105	15.3
2) Para Industria	23	1,573	917	371	2,884	22.6	23	2,572	289	2,884	15.9
BIENES DE CAPITAL	7	382	792	165	1,346	25.1	7	1,270	69	1,346	15.5
1) Mat. construc.	4	24	60	37	125	29.8	4	89	32	125	17.2
2) Para Agric.	0	64	1	9	74	19.4	0	72	2	74	15.3
3) Para Indust.	3	192	631	82	908	25.1	3	876	29	908	15.3
4) Equipo Transp.	0	102	100	37	239	24.6	0	233	6	239	15.3
DIVERSOS	0	3	7	7	17	33.5	0	10	7	17	19.1
Diversos	0	3	7	7	17	33.5	0	10	7	17	19.1
TOTAL	32	2,143	1,945	1,147	5,267	26.3	32	4,285	950	5,267	16.7
%	0.6	40.7	36.9	21.8	100.0		0.6	81.4	18.0	100.0	

Fuente : MEF - OFINE

Elaboracion : Propio

- *Se dejó sin efecto, todas las restricciones de carácter para-arancelario, licencias, dictámenes, visaciones previas y consulares, registro de importación, registro de importador o exportador, requisitos administrativos, permisos, aprobaciones y condicionamiento previos de cualquier naturaleza que afectan la importación o exportación de bienes, con excepción de las establecidas en el Texto Unico de productos de exportación prohibida y las restricciones derivadas de normas cambiarias y de orden sanitarias, de defensa del patrimonio cultural y del medio ambiente, de conservación y protección de la flora y la fauna, y de la defensa del orden interno y seguridad de la República.*
- *Autoriza la importación de bienes usados referidos a maquinarias y equipos para uso industrial, motores en general, conjuntos y subconjuntos mecánicos automotrices, vehículos de transporte de carga y de pasajeros en general, dejando en suspenso el art. 65 de la Ley 23741 ( Ley de la Industria Automotriz ) que prohibía la importación de vehículos usados de transporte de pasajeros y carga, así como de autopartes usadas, con excepción de los que fueron donados, exclusivamente para fines sociales o educativos.*

#### *B) Aranceles*

- *Se elimina todo tipo de exoneraciones, inafectaciones, suspensión de pagos y rebajas de los derechos arancelarios, salvo los señalados para la importación de las universidades, centros educativos y culturales, zonas francas y de tratamiento especial, diplomáticos, equipo y armamento para la defensa nacional y orden*

*interno, donaciones, menaje de casa, admisión temporal, internación temporal, reposición de stock y las establecidas en convenios internacionales.*

- *En la importación se prohíbe la aplicación de sobretasas, alícuotas o cualquier otro gravámen con la sola excepción de los derechos arancelarios y de los impuestos que gravan la venta interna.*
- *Suspende todas las disposiciones en favor de empresas del Estado, el rendimiento de tributos de cualquier naturaleza, pasarán a ser ingresos del Tesoro Publico.*

### *C) Monopolios*

*Queda eliminado y prohibido todo tipo de exclusividad, limitación y cualquier otra restricción o práctica monopólica en la producción y comercialización de bienes y prestación de servicios de toda clase, incluyéndose las realizadas por dependencias del Gobierno Central, entidades públicas y cualquier organismo del Estado. Por esta razón se dejó sin efecto :*

- *La exclusividad otorgada a las empresas del Estado en la importación de productos e insumos alimenticios, los cuales podrán importarse por cualquier persona natural o jurídica.*
- *El Estado no participa en Comité, Comisiones, Asociaciones, Juntas o entidades gremiales que en el ejercicio de sus funciones generen prácticas restrictivas, monopólicas u oligopólicas a la producción de bienes y prestación de servicios.*
- *Elimina todo monopolio o exclusividad por parte de PetroPerú y sus filiales en el desarrollo de las operaciones que realizan y en consecuencia, todas las actividades relacionadas con la industria*

*de hidrocarburos incluyendo la comercialización, la importación de hidrocarburos y sus derivados, manufactura, refinación y petroquímica básica, lo que podrán ser ejecutadas libremente por las personas naturales o jurídicas nacionales y extranjeras.*

*D) Comercialización*

- *El Estado Garantiza la libertad de comercio exterior e interior y con ello el derecho de toda persona natural o jurídica a realizar operaciones de comercio exterior sin prohibiciones ni restricciones para-arancelarias de ningún tipo.*
- *Se elimina las prácticas monopólicas, controlistas y restrictivas de la libre competencia en la producción y comercialización de bienes y en la prestación de servicios.*
- *Todas las funciones que en materia de comercialización externa ejercían las Juntas Nacionales del Arroz, del Café, del Trigo, de Lácteos y de comercialización de productos hidrobiológicos. Siendo entonces libre la comercialización de estos productos.*
- *Deja sin efecto todas las disposiciones que condicionan la exportación de un bien a su previa oferta en el mercado interno.*
- *Se garantiza la adopción de medidas destinadas a evitar y corregir las distorsiones creadas en el comercio internacional, tales como dumping y subsidios.*

*E) Transporte de Mercancías*

- *Elimina todas las restricciones de carácter administrativo, solicitudes y tasas de permiso de embarque, aprobaciones y visaciones consulares que condicionen o afecten los embarques marítimos de las exportaciones e importaciones.*



- *Se establece la libertad de embarques para las cargas de exportaciones e importaciones, en consecuencia elimina la reserva de carga a favor de las empresas navieras nacionales (antes se obligaba a los exportadores e importadores que el 50% de sus cargas sean transportados en naves operadas por nacionales)*
- *Declara la libertad total de rutas y permisos de operación en el transporte marítimo internacional y en consecuencia elimina todas las restricciones y obstáculos administrativos y legales que impiden el libre acceso a las rutas y tráfico internacionales, para las empresas nacionales.*
- *Declara en estado de liquidación la Comisión Controladora del Trabajo Marítimo. El trabajo marítimo se realizará a través de empresas privadas y/o cooperativas.*

## **CAPITULO 6**

### **ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCION A LA INDUSTRIA**

*La política de incentivos sectorial ( como la política industrial ) y la política comercial son dos tipos de políticas que hay que distinguirlos, por lo que es necesario poner en ámbitos separados a los aspectos relacionados al comercio exterior de los correspondientes a los incentivos sectoriales. Sin embargo, la estructura de protección en el Perú es el reflejo de la superposición de políticas comerciales, dadas durante los últimos 50 años, en la medida que los instrumentos empleados para promover la industrialización han sido orientados fundamentalmente a restringir la competencia en el mercado interno, identificando proteccionismo con incentivo a la producción.*

*Así, la estructura de protección contiene barreras al comercio exterior, que corresponden no sólo al diseño de una estrategia de industrialización forzada por la restricción de importaciones que configuró una protección a la "medida" de ciertos sectores productivos, sino además, responden a medidas de carácter macroeconómico adoptadas para enfrentar desequilibrios fiscales y de balanza de pagos.*

*Asimismo, ante los costos impuestos a otros sectores por las restricciones a las importaciones, se han aplicado una diversidad de políticas compensatorias como exoneraciones y franquicias de derechos aduaneros y subsidios, que determinaron que no exista una coherencia global en la multiplicidad de instrumentos involucrados, donde aranceles múltiples y elevados, restricciones cuantitativas (como licencias previas y prohibiciones)*

*y tipo de cambio diferenciados, distorsionaron por completo el panorama de rentabilidades de las actividades productivas, siendo la industria que producían bienes finales destinados al mercado interno, los mayores beneficiados con la política de protección.*

*Por lo general se asocia el inicio del esquema de sustitución de importaciones, con la aprobación del D.L. 13270 (Ley de Promoción Industrial ) en 1959, en que se inició una etapa en la cual el conjunto de la política económica y muy especial la política arancelaria, se diseñò deliberadamente en función de la idea de fomentar intensamente el desarrollo industrial. Esta ley creó una serie de incentivos expresamente diseñados para promover la inversión en la actividad industrial, que incluían exoneraciones del pago de derechos de importación de insumos y bienes de capital, así como la exoneración del pago de obligaciones tributarias si las utilidades se reinvertían.*

*En lo referente al régimen arancelario, a partir de 1959 como consecuencia de la crisis de balanza de pagos de 1958, se introdujeron sucesivas reformas que fueron elevando sistemáticamente el nivel de las tarifas, principalmente en lo que correspondían a los bienes de consumo, hasta que en 1964 y 1967 se crearon sistemas arancelarios completamente nuevos. Con el Arancel de Aduanas de 1964 se definió más claramente la configuración de una estrategia arancelaria proteccionista.*

*Posteriormente durante el gobierno militar que asumió el poder en 1968, las restricciones cuantitativas y cambiarias a las importaciones primaron sobre los aranceles, jugando un papel muchísimo más importante que el propio sistema arancelario como mecanismo de protección a la industria manufacturera, intensificando la estrategia de sustitución de importaciones. El marco legal de la estrategia industrial del gobierno militar fué dado por la Ley General*

de Industria ( D.L. 18350 ) de 1970, siendo su principal objetivo promocionar la producción local de insumos y bienes de capital, aunque en la práctica las tasas arancelarias continuaron favoreciendo la producción de bienes de consumo.

El arancel de 1973 extremó todas las características que se habían presentado en el sistema arancelario hasta ese entonces, así el arancel máximo llegó a 278% mientras su nivel promedio llegó a 79%. Es más, el sesgo en favor de los bienes de consumo duradero y no duradero y en contra de los bienes de capital e intermedios se hizo más notoria, no solamente por el mayor nivel de protección nominal, sino por que las exoneraciones arancelarias beneficiaron casi exclusivamente a las importaciones de este tipo de bienes, rebajando sustancialmente su nivel de protección arancelaria real.

Esta contradicción fue extremada por los efectos de la principal medida para-arancelaria contemplada por la ley de industrias : el Registro Nacional de Manufacturas, que otorgó niveles de protección nominal infinito a las actividades protegidas por este sistema, que ayudó además, a consolidar la vieja estructura productiva industrial.

En los años 1978 y 1979 se introdujeron importantes cambios en el manejo de la economía. A las sustanciales devaluaciones de 1977-78 se sumó una nueva Ley de Promoción de las Exportaciones No Tradicionales que incrementó los incentivos a las empresas exportadoras, intentando modificar el esquema de industrialización basado en la sustitución de importaciones por el denominado modelo secundario exportador.

Estas medidas fueron complementadas con cambios significativos en la política cambiaria, con la promulgación en 1979 de un nuevo arancel de Aduanas que redujo el arancel nominal promedio de 66% a 39% y se inició un

proceso de desmantelamiento del complicado sistema para-arancelario, con énfasis en la disminución de las restricciones cuantitativas a las importaciones, que eliminó el Registro Nacional de Manufacturas.

Si bien es cierto que la eliminación de las restricciones existentes antes de la reforma no tuvo un efecto importante en el movimiento de las partidas liberadas, que se incrementó en 124 millones de dólares entre 1977 y 1982, destacando las importaciones de insumos y bienes de capital que explicaron el 88% del aumento ( Cuadro No 6.1 ), permitiéron que las partidas de importación exclusiva del sector público, que en 1977 explicaron aproximadamente el 80% del valor importado del total de artículos restringidos que correspondieron básicamente a insumos, dejaron de ser importaciones exclusivas de dicho sector. ( Cuadro No 6.2 )

CUADRO No 6.1

*EFFECTO EN 1982 DE LA ELIMINACION DE LAS  
RESTRICCIONES VIGENTES A 1977  
(millones de dólares)*

	1977 (1)	1982	Variación 1977-82	%
<i>Bienes de Consumo</i>	8	23	15	12.1
<i>Insumos</i>	83	133	50	40.3
<i>Bienes de Capital</i>	52	111	59	47.6
<i>Total</i>	143	267	124	100.0

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

Fuente : Ofine-MEF

Elaboración : Sub-Gerencia del Sector Externo BCR. El Proceso de Liberalización de las Importaciones en el Perú : 1979 - 1982

## CUADRO No 6.2

*IMPORTACIONES RESTRINGIDAS ANTES DE LA REFORMA :1977*  
(Millones de dólares)

<i>I. EXCLUSIVAS DEL SECTOR PUBLICO</i>	<i>521</i>	<i>79.8 %</i>
<i>A. Bienes de Consumo</i>		
<i>B. Insumos</i>	<i>516</i>	
<i>C. Bienes de Capital</i>	<i>0</i>	
<i>II. NO EXCLUSIVAS DEL SECTOR PUBLICO</i>	<i>132</i>	<i>20.2 %</i>
<i>A. Bienes de Consumo</i>		
<i>B. Insumos</i>	<i>72</i>	
<i>C. Bienes de Capital</i>	<i>57</i>	
<i>III. TOTAL</i>	<i>653</i>	<i>100.0 %</i>
<i>A. Bienes de Consumo</i>	<i>8</i>	
<i>B. Insumos</i>	<i>588</i>	
<i>C. Bienes de Capital</i>	<i>57</i>	
<i>IV. PARTICIPACION DE LAS IMPORTACIONES RESTRINGIDAS EN EL TOTAL</i>		<i>30 %</i>

*Fuente Anuario Estadístico de Comercio Exterior : 1975-77*

*Elaboración Sub-Gerencia del Sector Externo BCR. El Proceso de Liberalización de las Importaciones en el Perú: 1979 - 1982*

*De allí que el principal cambio que se notó con la reforma, fué con respecto a las prohibiciones, que antes de ella, su movimiento fue mínimo ( 1% del total de importaciones en 1977 ), pero que al eliminarse, el valor importado de los productos afectados alcanzó niveles significativos que representaron 8% del total de importaciones en 1980 y el 10% en 1982, siendo los principales productos importados, los automóviles y camiones, los electrodomésticos y aparatos de sonido, televisores ( Cuadro No 6.3 ).*

## CUADRO No 6.3

*PRINCIPALES IMPORTACIONES PROHIBIDAS ANTES  
DE LA REFORMA : 1980 Y 1982  
(Millones de dólares )*

	1980	1982
<i>Azúcar refinada</i>	32	0
<i>Arroz descascarrillado</i>	23	0
<i>TV en blanco-negro y a colores</i>	20	26
<i>Camiones y omnibuse</i>	14	69
<i>Tortas de soya</i>	12	7
<i>Tejidos sintéticos y artificiales</i>	9	14
<i>Electrodomésticos y aparatos de sonido</i>	10	21
<i>Manzanas y peras</i>	9	5
<i>Artículos de confitería</i>	8	17
<i>Insecticidas</i>	6	6
<i>Automóviles</i>	5	56
<i>Géneros de punto y prenda de vestir</i>	4	6
<i>Conservas de durazno</i>	3	3
<i>Harina de maíz y trigo</i>	3	4
<i>Vinos y licores</i>	2	3
<i>Sub-total</i>	160	237
<i>Otros</i>	75	123
<i>Total</i>	235	360
<i>Participación en el total de importac.</i>	8%	10%

*Fuente*                      *Ofine-MEF*

*Elaboración*                *Sub-Gerencia del Sector Externo BCR. Proceso de  
Liberalización de las Importaciones en el Perú: 1979 -1982*

*La aplicación de las medidas señaladas que estuvo acompañada por una coyuntura favorable ( incremento de precios de los metales ) originó un notable crecimiento de las exportaciones no tradicionales, duplicándose su valor entre 1978 y 1979, que permitió contrarrestar en parte, la fuerte*

*contracción del mercado interno debido a las medidas de ajuste aplicadas en dicho periodo.*

*La política de apertura continuó aplicándose durante los primeros años de los ochenta, bajo el gobierno de Belaúnde, quién intentó reordenar la economía bajo el esquema de mayor apertura hacia la economía mundial y menos restricciones burocráticas estatales en el mercado interno.*

*En coherencia con este enfoque se aprobó una nueva Ley de Industrias que eliminó las prioridades industriales de la ley pasada, a fin de dejar que las mismas actividades decidan crecer más o menos, proporcionando para este fin uniformidad en el trato e igualdad de condiciones a cada una de las actividades.*

*Esta política de apertura se aplicó simultáneamente con un manejo de la política cambiaria que durante los primeros años de los ochenta mantuvo sobrevalorada la moneda nacional en el marco de un contexto internacional desfavorable, caracterizado por el continuo crecimiento de las barreras proteccionistas por parte de los países industrializados, disminución de las cotizaciones de nuestros productos de exportación y serias restricciones en el otorgamiento de nuevos préstamos.*

*En este contexto las exportaciones no tradicionales experimentaron una reducción en 1981 sin lograr recuperar en los años siguientes los niveles alcanzados en 1970-80.*

*La combinación de los factores externos mencionados y los de orden interno, derivados de la aplicación de la política de apertura y las medidas antiinflacionarias, así como los desastres naturales ocurridos en 1983, provocaron una fuerte recesión en el conjunto de la economía, particularmente en el sector industrial.*



*Frente a esta crítica situación, el gobierno dió marcha atrás en la política de apertura liberal, frustando así su propósito de reordenar la economía para lograr una mayor inserción en la economía mundial, prohibiendo las importaciones de una serie de productos manufacturados y elevando los aranceles a las importaciones. Estas medidas fueron reforzadas por el objetivo de obtener mayores ingresos fiscales y la necesidad de atenuar el desequilibrio externo.*

*De esta manera, al finalizar la administración del Presidente F. Belaúnde a mediados de 1985, se tenía un número de partidas de importación prohibidas temporalmente que pasó de 0 a 188 entre el inicio y el final de dicho gobierno ( ver Anexo No 1 ) y un promedio arancelario de 63%, mayor en 24 puntos porcentuales al de Diciembre de 1979 ( ver Anexo No 3 )*

*La administración del Presidente A. García iniciada en Julio de 1985, básicamente continuó las tendencias proteccionistas iniciadas en 1982, hasta llegar a los niveles arancelarios promedio prevalecientes en los años setenta ( ver Anexo No 3 ), aunque con un mayor énfasis en el empleo de restricciones cuantitativas al comercio exterior. Estas restricciones fueron prohibiciones inicialmente, luego la generalización del empleo de licencias previas de importación en un contexto de inicio de problemas de balanza de pagos.*

*La lista de partidas prohibidas de importar se incrementó en 1985 pasando de 8 partidas en Julio a 525 en Diciembre, que al término de su periodo alcanzó a 539 partidas. En 1988 se llegó al extremo, al exigir que TODAS las importaciones estaban a sujetas a licencia previas ( ver Anexo No 1 ). Destaca asimismo, la adopción de un complicado sistema de Tipos de Cambios múltiples, con la cual se buscó proporcionar Tipos de Cambios preferenciales a distintos tipos de exportaciones e importaciones. Este sistema incrementó*

*los sesgos en contra de las actividades de producción de bienes transables, en especial de productos agropecuarios.*

*A partir del 28 de Julio de 1990 al asumir sus funciones el nuevo gobierno, además del objetivo principal de lograr la reinserción del Perú en la comunidad financiera internacional, se propuso buscar la estabilización macroeconómica, para lo cual requería, bajo el enfoque de una política económica liberal, la eliminación de importantes distorsiones de precios que impedían la formación de señales claras para la asignación eficiente de los recursos productivos. Dentro de este contexto, la apertura comercial se constituyó en un importante complemento del esfuerzo de estabilización, al permitir inducir el predominio de los precios relativos internacionales en la economía nacional, delimitando los incrementos de los precios, especialmente, en industrias con fuerte ingerencia en su formación.*

*La apertura del comercio exterior, si bien resultaba un complemento fundamental del programa de estabilización, debe entenderse desde una perspectiva global de reestructuración productiva para repotenciar las actividades que han sido tradicionalmente castigados: el agro y las exportaciones en general. De allí que formó parte de un conjunto de reformas estructurales que ponen énfasis en la preminencia del mercado en libre competencia como medio para asignar los recursos económicos en sus mejores opciones productivas confiando que la mayor competencia en los mercados favorecerían el rompimiento del poder monopólico de productores con mercados cautivos, el empleo de recursos productivos en función de su escasez, la adaptación y generación de nuevas tecnologías y el mejoramiento de la calidad del producto nacional.*

*Pero una condición necesaria para la fluidez en el proceso de reasignación de recursos es la flexibilización de los mercados de factores, así como la provisión eficiente de bienes públicos, para lograr la eliminación de cuellos de botella para la actividad productiva, por ello se dictaron importantes decisiones en cuanto a transportes, comunicaciones, puertos, Aduanas y servicios públicos.*

*Ante el complicado esquema de promoción o compensación basado en el tratamiento por casos que son fuente de corrupción y distracción de recursos, se propuso evitar generar sesgos contra otros sectores productivos, para la cual, dada el efecto perverso de las políticas comerciales restrictivas, se optó por la política de comercio exterior que sean neutras respecto a la estructura del valor agregado sectorial. En ese sentido se dieron medidas para la paulatina unificación de las tasas arancelarias a un nivel del 15 % en un plazo de 5 años, hasta la finalización de su gobierno, pero posteriormente se decidió acelerar este proceso, llegando a Marzo de 1991 a tener un promedio nominal arancelario de 16%.*

*Es necesario tomar en cuenta también que los aranceles son una fuente importante de ingresos del gobierno y por lo tanto una reducción arancelaria no compensada por otros ingresos, podría generar un mayor déficit fiscal. Contra esta posibilidad, simultáneamente a la reducción arancelaria, la apertura comercial implicaba la eliminación de prohibiciones a importar y de las exoneraciones de los derechos aduaneros, en que se sustentaba la política de protección, y con ello se proveería de nuevos ingresos a la caja fiscal.*

### **6.1 PROTECCION NOMINAL Y PROTECCION EFECTIVA**

*Hay que distinguir entre protección nominal o del producto y protección efectiva o del valor agregado.*

*La tasa nominal de protección de ciertas mercancías se define, como el exceso porcentual del precio interno respecto al precio del mercado internacional, a consecuencia de aplicar medidas protectoras. Si los aranceles constituyen las únicas medidas protectoras empleadas, el precio interno de las mercancías competitivas nacionales de igual calidad equivaldrá a la suma del precio CIF de importación más el arancel, por lo que la tasa nominal de protección es igual a la tasa ad-valorem del arancel.*

*Cuando una industria protegida que compite con las importaciones utiliza insumos importados, que son así mismo sujetos a gravámen, el arancel nominal no da el verdadero nivel de protección que se les proporciona a los productores nacionales y que en última instancia, afectan la asignación de recursos. La razón es el hecho de que las tasas nominales se aplican al valor total de las importaciones, mientras que el verdadero nivel de protección se aplica solamente al valor agregado por parte de los productores nacionales. De allí que la tasa efectiva de protección se define como el exceso porcentual del valor agregado interno respecto al valor agregado del mercado mundial, exceso que se obtiene por la imposición de aranceles y otras medidas protectoras sobre el producto y sus insumos.*

*Así, mientras que la tasa nominal de protección atañe al producto y afecta las decisiones de los consumidores, la tasa efectiva de protección indica los efectos conjuntos de los aranceles que gravan al producto y sus*

*insumos, sobre las actividades de transformación e influye en las preferencias del productor.*

*Dicho de otra manera, la protección efectiva mide el efecto neto de las políticas comerciales en los ingresos y costos sectoriales o en que medida, el valor agregado de cada sector a precios internos, está por encima del que tendría si es que se le midiera a precios internacionales (es decir sin protección).*

*A los sectores que los aranceles y otras restricciones a las importaciones incrementan sus ingresos más que los costos, tienen una protección efectiva positiva. Por el contrario, si el efecto de dichas medidas en los costos es mayor, entonces se encontrará con protección efectiva negativa y por lo tanto estaremos ante los sectores castigados por la política comercial.*

*Es decir, si la protección es negativa, los productores internos sólo podrían competir en los mercados mundiales, si trabajan con un valor agregado menor que el existente en el exterior, esto ocurre particularmente con las actividades exportadoras, por no poder trasladar los mayores costos al precio del producto, que para compensar al productor por el aumento de costos debido a los aranceles a los insumos, se requerirá un subsidio a las exportaciones.*

*En ese sentido, los subsidios a las exportaciones al igual que los aranceles, protegen las actividades internas de transformación al elevar el valor agregado obtenible por la empresa o la industria, permitiendo que trabajen con un valor mayor que el que le correspondería al libre comercio, significando con ésto, que la protección provee incentivos para el movimiento de recursos internos hacia las actividades protegidas, resaltando el hecho*

entonces, que la protección de cualquier industria tiene que hacerse a expensas de los demás sectores.

Esta dependencia se puede visualizar también, al considerar los efectos de la protección sobre el tipo de cambio, ya que al imponer derechos aduaneros, se hace posible mantener el equilibrio de la balanza de pagos, con un tipo de cambio más bajo que el vigente en condiciones de libre comercio, pues cuanto más bajo sea el tipo de cambio, tanto menor será el precio de las importaciones y tanto menor la protección que brinda el arancel. De igual manera, las exoneraciones o rebajas arancelarias a las importaciones de ciertas mercancías, repercuten en la protección efectiva en la medida que éstas disminuyen sus efectos como medio de incentivo a la producción local.

El análisis de los niveles de protección efectiva a la industria manufacturera, nos muestra con mayor nitidez que el sistema de protección arancelaria en nuestro país ha sido muy alto y que su orientación ha perjudicado sistemáticamente a la agricultura y a las actividades exportadoras, beneficiando sobretodo, a la producción de bienes de consumo para el mercado interno.

En el Cuadro No 6.4 se presenta los niveles de protección arancelaria calculados, utilizando las tasas arancelarias teóricas o legales, es decir, sin tener en cuenta las exoneraciones o liberaciones arancelarias que han sido frecuentemente decretados por los distintos gobiernos, particularmente a las importaciones de alimentos y bienes de capital, que de haberse considerado, hubieran arrojado niveles de protección muchos menores y quizás negativas para el sector agropecuario y para el sector productor de bienes de capital.

CUADRO No 6.4

## PROTECCION EFECTIVA POR SECTORES PRODUCTIVOS ( % ) :1973-85

<i>SECTOR PRODUCTIVO</i>	<i>SECTOR</i>	<i>1973</i>	<i>1979</i>	<i>1982</i>	<i>1985</i>	<i>1988</i>
<i>Extrac. Minerales</i>	<i>Export.</i>	-4.2	-8.7	-4.6	-11.9	-12.3
<i>Fund.Aleac.Ref. Mineral</i>	<i>Export.</i>	-1.9	-19.5	-1.5	-5.1	-5.2
<i>Petróleo Crudo y Ref.</i>	<i>Export.</i>	-3.8	-19.6	-1.5	-1.9	-1.9
<i>Siderúrgia</i>	<i>Import.</i>	97.5	41.9	43.9	59.0	74.6
<i>Agropecuario</i>	<i>Import.</i>	27.3	22.8	18.6	24.1	29.4
<i>Harina y Ac.Pescado</i>	<i>Export.</i>	-5.0	-22.8	-3.9	-2.8	-8.8
<i>Conserva Pescado</i>	<i>Export.</i>	11.6	36.7	30.4	25.8	86.0
<i>Alim.Beb.y Tabaco</i>	<i>Import.</i>	89.1	72.5	117.1	83.2	57.2
<i>Textil</i>	<i>Export.</i>	6.8	30.6	35.1	29.0	27.5
<i>Confec. Calzado y Cuero</i>	<i>Import.</i>	211.5	378.2	244.4	497.0	451.8
<i>Quimicos</i>	<i>Import.</i>	60.4	37.3	40.0	62.5	66.9
<i>Ind.Manuf. Diversas</i>	<i>Import.</i>	91.5	48.7	54.0	57.3	68.3
<i>Bienes de capital</i>	<i>Import.</i>	55.4	50.0	51.2	82.9	77.3
<i>Promedio</i>		48.9	56.4	48.0	69.2	65.5
<i>Coef. Variabilidad</i>		123.0	126.7	135.9	184.6	176.7

Tomado de : *Política Económica y Desarrollo Productivo. Un Análisis Retropectivo. Jaime Caller Salas*

*En este cuadro se puede apreciar que los niveles de protección efectiva arancelaria fueron muy favorable a las actividades manufactureras que sustituían importaciones en relación a las correspondientes a las actividades primarias y exportadoras.*

*En el Cuadro 6.5 se presenta los niveles de protección sectorial del año 1979 y 1980 luego de la apertura comercial que duró hasta 1982. Como se puede apreciar, los cambios que se produjeron no llegaron a significar la desprotección total de la industria, pues éste siguió gozando de un alto grado de protección efectiva. Lo que sucedió fue que el atraso cambiario existente en ese tiempo permitió el abaratamiento relativo de las importaciones, disminuyendo abruptamente el nivel de protección cambiaria y afectando drásticamente el nivel de protección total. Así mismo, la apertura hizo caer la protección arancelaria efectiva de 43 % a 33 % y la orientación de la política cambiaria hizo que la protección efectiva total cayera de 27 % a 5 %.*

*En el Cuadro No 6.6 se observa que las tasas más altas de protección vigente a Abril de 1990 corresponden a sectores de la industria manufacturera y que las tasas que indican desprotección, corresponden a sectores de exportación tradicional (minería, transformación de metales no ferrosos) y no tradicional (como los textiles), que demuestran la presencia de un claro sesgo antiexportador y fuertes tasas de protección a distintos sectores de la industria manufacturera. Por otro lado, es importante destacar que el sector agrícola pasa a tener una tasa de protección de 54 % con aranceles legales a una de 1 % con aranceles efectivamente cobrados, lo cual refleja el efecto desprotector de las exoneraciones para el caso de este sector.*



## CUADRO 6.5

COMPARACION DE LAS TASAS EFECTIVAS DEL PERIODO DE  
APERTURA COMERCIAL

Sectores Productivos	Aranc.Nomin. Ponderado		Prot.Efect. Arancelaria		Prot.Efect. Total (1)	
	1979	1980	1979	1980	1979	1980
Agropecuario	24.5	5.9	19.8	2.0	6.0	-19.7
Silvicult. y caza	37.9	25.9	39.8	26.8	23.6	-0.2
Petróleo (2)	-17.5	-17.5	-32.7	-30.3	-40.5	-45.2
Extracc. Minerales (2)	-17.5	-17.5	-29.7	-27.7	-37.8	-43.1
Minerales No Metalico	26.4	11.5	28.0	11.7	13.2	-12.1
Prod. Lácteos	18.9	18.6	-4.2	18.9	-15.3	-6.5
Conservas pescado (3)	32.4	32.4	32.3	35.8	14.3	6.9
Harina y Ac.pescado(2)	-17.5	-17.5	-27.1	-25.5	-35.5	-41.4
Otros Prod. aliment.	73.0	35.0	153.0	79.7	123.9	41.5
Bebidas y tabaco	55.3	42.1	65.1	61.3	46.0	27.0
Textiles (3)	27.0	27.0	29.1	44.7	14.2	13.8
Prendas de vestir	112.0	58.9	186.4	86.5	153.4	46.8
Artículos de cuero	63.0	55.6	111.8	114.0	87.4	68.4
Calzado	71.7	37.9	93.2	36.9	71.0	7.7
Muebles	40.1	42.3	43.4	51.2	26.9	19.0
Papel y prod de papel	35.0	21.9	36.0	24.4	20.3	-2.1
Impresión y edición	3.4	4.1	-11.2	-4.7	-21.5	-25.0
Quím. básicos y abono	28.2	17.2	42.1	27.2	25.7	0.1
Medicamentos	17.6	11.1	9.0	4.5	-3.6	-17.8
Otros prod químicos	45.7	35.1	61.6	52.6	43.0	20.1
Prod. caucho y plást.	34.2	27.2	42.8	40.3	26.3	10.4
Prod. mineral no Met.	41.6	34.3	52.4	45.3	34.8	14.3
Siderurgia	23.4	15.1	32.1	21.6	16.8	-4.3
Trans.metal no fer (2)	-17.5	-17.5	-20.7	-20.2	-29.9	-37.2
Prod. metal diversos	43.4	43.7	77.8	88.8	57.3	48.6
Maquinaria no electr.	24.9	17.1	23.6	13.4	9.3	-10.7
Maq.Eq.Ap ind. prof.	37.3	36.7	67.2	71.2	47.9	34.7
Ap.art.eq.uso domest.	61.6	48.5	82.1	63.3	61.1	28.5
Material transporte	31.9	32.2	34.3	37.5	18.8	8.2
Otras prod. manuf.	38.9	30.0	64.0	51.2	45.1	19.0
Promedio	32.6	23.2	43.4	33.4	26.7	5.0
Coef. de Variabilidad	86.4	89.2	113.5	106.2	162.9	558.8

- (1) *Incluye efecto adelanto o atraso cambiario*
- (2) *Exportación tradicional. Se considera los impuestos a exportaciones*
- (3) *Exportación no tradicional. Se considera el CERTEX*

*Tomado de La Reforma del Sistema de Incentivos a la Producción Industrial. Renzo Rossini*

*Para medir estas tasas de protección efectiva, se ha tomado en cuenta no sólo las tasas arancelarias legales, es decir aquella que en teoría se debería aplicar en las Aduanas y las tasas de Certex otorgadas a las exportaciones no tradicionales ( primera columna ) , sino además los efectos simultáneos de aranceles y prohibiciones ( segunda columna ), la protección efectiva total ( tercera columna ) toma en consideración los aranceles legales, exoneraciones, prohibiciones y además, la divergencia del tipo de cambio vigente y su nivel de paridad.*

CUADRO No 6.6

## PROTECCION NOMINAL Y EFECTIVA : ABRIL 1990

	ARANCEL NOMINAL	PROTEC. EFECT.	
	(1)	ARANC. (2)	TOTAL (3)
Agropecuario	53.2	0.6	-40.2
Silvicultura y caza	81.3	-5.4	-59.9
Petróleo	(4) 0.0	-21.7	-78.8
Extracción minerales	(4) 0.0	-11.9	-74.2
Minerales no metálico	44.3	77.5	-25.5
Productos lácteos	45.7	77.2	-22.3
Conservas de pescado	(5) 34.1	14.5	-59.9
Harina y Ac. pescado	(4) 0.0	-10.1	-72.9
Otros prod. aliment	75.4	100.3	-14.7
Bebida y tabaco	108.9	178.8	20.9
Textiles	(5) 19.8	-16.1	-73.9
Prendas vestir	109.4	254.3	52.6
Artic. de cuero	88.9	31.1	-38.7
Calzado	105.8	200.0	23.9
Muebles	94.9	131.4	-3.1
Papel y prod del papel	85.5	90.9	-19.9
Impresión y edición	78.5	33.8	-43.2
Químicos básicos y abono	58.1	47.4	-39.6
Medicamentos	65.3	-22.4	-66.9
Otros prod. quimicos	79.0	142.1	0.7
Prod. de caucho y plast.	76.8	68.4	-28.9
Prod. mineral no metalico	82.1	50.5	-36.6
Siderúrgia	55.4	17.6	-50.6
Trans.metales no ferroso	(4) 0.0	-3.2	-69.2
Prod. metalico diversos	67.8	127.7	-6.5
Maq. no electrica	43.3	19.6	-53.6
Maq.eq.apar ind. prof.	80.1	135.2	3.8
Apar.artef.eq.uso domest	100.3	155.9	8.2
Material de transporte	68.7	87.6	-20.1
Otros prod. manuf.	85.9	131.5	0.4
Promedio	62.9	71.0	-29.6
Coefic. Variabilidad	51.8	100.8	-111.7

- (1) *Las tasas aranc. legales han sido ponderadas por el valor bruto de la producción de 1979*
- (2) *Para los casos de importaciones prohibidas se asume una tasa equivalente de 150 %*
- (3) *Se agrega al recargo aranc. la brecha entre el tipo de cambio relevante y el nivel de paridad*
- (4) *Sector de exportación tradicional*
- (5) *Sector de exportación no tradicional*

*Tomado de : La Reforma del Sistema de Incentivos a la Producción Industrial. Renzo Rossini*

## **6.2 ESTRUCTURA ARANCELARIA Y RECAUDACION FISCAL**

*Los aranceles como ya se indicó anteriormente, no solamente es utilizada para controlar el nivel y estructura de las importaciones a los requerimientos de la actividad económica y provocar los efectos deseados en la asignación de recursos productivos a través de la protección efectiva y discriminación de ciertos productos de consumo, todo esto, como una forma de incentivar a la producción interna, sino que también es una fuente considerable de recaudación fiscal que hay que tener en consideración cuando de diseñe una política arancelaria.*

*En el Anexo No 4 se muestra la gran importancia de los impuestos que gravan a la importación como porcentaje del PBI, en particular a partir del año 1980, a pesar de que en estos impuestos no se consideran al impuesto a los bienes y servicios ( IGV e ISC ) correspondientes a las importaciones, que están incluidos dentro de los impuestos a la producción y consumo. Además hay que tomar en cuenta , que estos ingresos por importaciones están*

*afectadas por una multiplicidad de exoneraciones o rebajas arancelarias a determinadas bienes, regiones geográficas o agentes económicos.*

*Si consideramos como impuestos al comercio exterior no sólo a los impuestos a las importaciones , sinó que además a los impuestos a las exportaciones y el pago de los impuestos a la renta de las empresas predominantemente exportadoras como la minería, petróleo y pesqueras y en menor medida las azucareras, las cuales en conjunto corresponde el 50 % del pago al impuesto a la renta de personas jurídicas, la importacia del comercio exterior alcanzaría aproximadamente el 50 % del total de ingresos tributarios.*

*Esto nos demuestra como un hecho, que las finanzas del gobierno central todavía son extremadamente dependiente del comercio exterior, lo cual representa un factor de inestabilidad e incertidumbre, sujeto a las fluctuaciones del comercio internacional y expuesto a modificaciones drásticas en los precios de las importaciones y exportaciones como consecuencia de eventos impredecibles en la política internacional. Al observar la trayectoria de la cobranza fiscal proveniente de los impuestos a las importaciones y exportaciones, se aprecia que éstos han sido los más fluctuantes durante el periodo en estudio.*

*Durante la primera fase del gobierno militar se consolidó la protección al sector industrial ya iniciada en la década anterior, a través de la imposición de tasas prohibitivas para los bienes de consumo que competían con la producción nacional y de tasas bajas para la importación de bienes de capital e insumos, así como instrumento de control para-arancelario el Registro Nacional de Manufacturas y las listas de productos de importación prohibidas o restringidas, por lo que parece haber tenido prioridad el uso de la política de control de las importaciones como instrumento del Estado para*

*influir en la vida económica del país, en la forma de incentivo a la producción. Pero como instrumento de recaudación fiscal, la legislación era lo suficientemente flexible como para permitir filtraciones importantes, a través de exoneraciones de acuerdo a las prioridades industriales, a la ubicación geográfica o a tipo de agentes económicos. Esto determinó una relación poco estable entre la recaudación y la base gravable, reflejada en una diferencia cada vez mayor entre la tasa arancelaria nominal y la tasa efectiva. (ver Anexo No 5 ).*

*En el Cuadro 6.7 se muestra las graves discrepancias entre las prioridades industriales establecidas en la Ley de Industrias y los niveles arancelarios a dichas actividades, los cuales resultaban ser mucho mayores en el caso de actividades de menor prioridad, así mismo, los sectores de mayor prioridad se vieron beneficiados con más exoneraciones o rebajas arancelarias, que contribuyó a que la recaudación fiscal se vea mermada y a que la relación con la base gravable no esté muy bien definida.*

*Según se observa en el Anexo No 5, durante el periodo de estudio, la mayor parte del crecimiento de las importaciones se debió a materias primas e insumos industriales y bienes de capital, llegando a representar aproximadamente entre los años 1974 1979, el 80 % del total de las importaciones, pero éstas en su mayoría estaban beneficiados con exoneraciones o gravadas con tasas relativamente bajas con fines promocionales, por lo que muchas de estas importaciones teóricamente gravables, que experimentaron significativo incremento, pudieron ser una fuente sustancial de ingresos al gobierno central.*

## CUADRO No 6.7

## TASA ARANCELARIA NOMINAL Y EFECTIVA POR PRIORIDADES INDUSTRIALES

	TASA NOMINAL	TASA EFECTIVA
<u>PRIMERA PRIORIDAD</u>	<u>47.6</u>	<u>18.9</u>
Siderurgia	72.4	24.7
Metalurgia Física No Ferrosa	44.6	21.3
Química Básica	50.7	20.7
Fertilizantes	28.1	12.0
Cemento	57.5	11.5
Papel	54.7	24.1
Máquina-Herramientas	45.1	13.7
Máquinas Motrices	43.9	17.8
Maquinaria Fundamental	41.3	15.9
Componentes Electrónicos	53.0	22.4
Equipo para Transporte	36.3	12.0
Material Aeronáutico	32.0	2.8
Construcción Naval	56.5	9.7
Subconjuntos Fundamentales	47.7	17.7
Otros insumos Fundamentales	62.4	32.3
Otros prod. Químicos	46.4	23.5
<u>SEGUNDA PRIORIDAD</u>	<u>68.4</u>	<u>41.4</u>
Alimentación	117.0	89.1
Vestido	160.2	115.2
Vivienda	87.8	53.5
Salud	42.7	27.1
Educación y Cultura	59.9	31.5
Recreación	84.0	55.0
Transporte	68.7	47.5
Industria de apoyo sectorial	58.4	32.4
<u>TERCERA PRIORIDAD</u>	<u>67.3</u>	<u>47.2</u>
Alimentación	22.5	65.2
Vestido	161.3	127.9
Vivienda	114.4	71.9
Salud	14.4	79.9
Educación y Cultura	93.5	67.3
Recreación	76.4	53.5
Industria de apoyo sectorial	49.8	35.2
<u>NO PRIORITARIOS</u>	<u>152.1</u>	<u>123.4</u>
Alimentación	173.8	82.4
Vestido	176.3	172.8
Vivienda	157.9	148.7
Recreación	104.6	92.6
Otros	138.3	123.5

Tomado de Polit. Econ. y Desarrollo Product. Jaime Caller

*Además, las tasas más altas, las cuales podían llegar hasta un 355 % en el caso de ciertos bienes de consumo, convertían en prohibitivas su importación sin estarlo explícitamente, por lo que también, desde una perspectiva de recaudación fiscal, el sector público vió minimizada la posibilidad de mayores ingresos.*

*En el periodo 1976-78 las importaciones gravables experimentaron un descenso. Esto debido a las restricciones impuestas a partir de ese año a causa de la crisis de liquidéz internacional. Es así que durante estos años se revirtió la tendencia claramente expansiva de las importaciones en el periodo anterior.*

*Durante el proceso de liberalización iniciada en 1979 se dió un considerable aumento de las importaciones debido no solamente a la mayor actividad económica, que al elevar el nivel de producción requirió de una mayor cantidad de bienes de capital e insumos, sinó que también respondió a las modificaciones en la política arancelaria y para-arancelaria, el tipo de cambio y la existencia de una demanda reprimida.*

*El aumento de las importaciones fué de 1,836 millones de dólares comparando las realizadas durante 1982 y 1979 ( ver Anexo No 5 ). Dicho incremento se atribuye principalmente a las mayores compras en el exterior de bienes de capital ( 779 millones de dólares ) destinados en su mayoría a la industria, y a las importaciones de insumos que aumentaron en 403 millones dólares que estuvieron ligados en especial a los sectores agropecuario e industrial, y que explicaron el 42 % y 22 % del aumento total de importaciones. Sin embargo, si la comparación ya no se realiza con respecto al aumento total de las importaciones, sinó con respecto a cada una de las importaciones según CUODE, se observa que el mayor incremento porcentual*



*correspondió a los bienes de consumo, especialmente de los duraderos, que aumentó su participación en el total de importaciones de 2 % a 6 % en esos años.*

*En el caso de los bienes de capital e insumos, el apreciable aumento de las importaciones se realizó a pesar de que la legislación concerniente a la importación de dichos bienes no experimentó modificaciones esenciales. En el caso de los bienes de consumo, las importaciones se incrementaron notablemente por concepto de automóviles, electrodomésticos, aparatos de sonido, televisores, artículos de confitería, etc.*

*Cabe así mismo resaltar que la mayoría de las importaciones fueron realizadas por el sector privado y que el aumento de las importaciones del sector público se explica principalmente por las compras en el exterior de insumos alimenticios, maíz, sorgo, azúcar y otros.*

*El conjunto de cambios tanto arancelarios como para- arancelarios, tuvo un considerable efecto en la recaudación fiscal. Si bien el Arancel de Aduanas promulgado en 1979 contribuyó al descenso de la tasa promedio arancelaria de 66 % a 39 %, no tuvo un efecto inmediato, es recién a partir de 1980 en que se puede apreciar sus efectos y de las nuevas medidas tomadas. La recaudación fiscal para dichos años tuvo una fuerte reacción, lo cual se explica por la sensibilidad de las importaciones a los cambios arancelarios, así como por la existencia de una demanda insastifecha por determinados bienes, (especialmente de los bienes de consumo duradero) pues toda la gama de bienes sobre las que antes pesaba tasas prohibitivas, prohibiciones explícitas o importaciones restringidas, pasaron en esos años a conformar la base gravable.*

*En el Cuadro 6.8 se puede apreciar el considerable crecimiento de la recaudación fiscal por impuestos a las importaciones. En 1981 y 1982 la*

recaudación por este concepto ha sido aproximadamente de 700 millones de dólares mayor a la de 1979 , convirtiéndose en una fuente significativa de captación de ingresos fiscales del gobierno central al aumentar su participación en el total de los ingresos tributarios, de 20 % en 1979 a 35 % durante el bienio 1981-82.

CUADRO No 6.8

RECAUDACION TOTAL POR IMPUESTOS A LA IMPORTACION : 1979-82

(Millones de dólares )

	Impuestos			( a )	( a )
	Ad-valorem	I.G.V.	Total		
	( 1 )	( a )		Ing.Trib.	P.B.I.
1979	297	149	446	20.2 %	3.2 %
1980	541	251	792	24.2 %	4.6 %
1981	749	397	1,146	35.0 %	5.6 %
1982	676 (2)	464	1,140	35.8 %	5.7 %

( 1 ) A partir de 1982 incluye el Impuesto Selectivo al Consumo

( 2 ) Incluye la sobretasa del 15 %

Fuente : Tesoro Público y BCRP

Elaboración : Sub-Gerencia del Sector Público BCRP. El Proceso de Liberalización de las Importaciones : 1979 - 1982

Asi mismo, los ingresos fiscales por concepto de importaciones ha venido incrementando su participación como proporción del producto bruto interno.

A pesar de la disminución de aranceles, la tasa efectiva por recaudación ( medida por el coeficiente del total de impuestos a la importación sobre el valor FOB de las importaciones gravables ) aumentó considerablemente (ver Cuadro No. 6.9 ).

CUADRO No 6.9

## TASAS EFECTIVAS PARA IMPUESTOS A LA IMPORTACION : 1979-82

	Importaciones CIF		Tasa Efectiva ( * )		
	Gravables	Totales	Ad-val	I.G.V. (1)	Recaud. Total
1979	1,382	1,951	21	11	32
1980	2,125	3,062	25	12	37
1981	2,971	3,803	25	13	39
1982	2,935	3,787	23 (2)	16	39

(\*) Calculadas sobre el valor de las importaciones gravables

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

(2) Incluye la sobretasa del 15 %

Fuente : Tesoro Público y Sub-Gerencia del Sector Público

Elaboración : Sub-Gerencia del Sector Externo BCRP. Proceso de

Liberalización de Importaciones : 1979 - 1982

El Principal aumento en la recaudación por concepto de derechos ad-valorem a la importación, correspondió a los impuestos sobre bienes de consumo duradero, los que elevaron su participación dentro del total recaudado de 9 % en 1980 a 18 % en promedio durante 1981-82, debido al considerable incremento en el valor importado de dichos bienes, atribuibles en buena medida al proceso de apertura iniciado en 1979, los cuales son precisamente los que estuvieron gravados con las tasas más elevadas ( ver Cuadro No 6.10 ). Con respecto a las materias primas y bienes de capital para la industria, si bien la reforma arancelaria no modificó sustancialmente los derechos a los que estos bienes estaban sujetos, su importación experimentó un considerable incremento que permitió obtener los niveles de recaudación alcanzados.

CUADRO No 6.10

RECAUDACION AD-VALOREM POR CUODE : 1980 - 82  
( en porcentaje )

	1980	1981	1982
<u>1. Bienes de Consumo</u>	<u>19.9</u>	<u>28.7</u>	<u>24.8</u>
No Duradero	11.2	9.9	6.5
Duradero	8.7	18.8	18.3
<u>2. Materias primas y</u>			
<u>Prod. intermedios</u>	<u>37.0</u>	<u>28.7</u>	<u>30.4</u>
Combustible, lubric.	0.9	0.8	0.8
Para la Agricultura	3.5	3.5	0.8
Para la Industria	32.6	24.4	28.9
<u>3. Bienes de Capital</u>	<u>43.1</u>	<u>42.6</u>	<u>44.8</u>
Materiales de Const.	2.2	4.3	4.9
Para la Agricultura	1.3	0.6	0.7
Para la Industria	26.3	24.4	26.0
Equipo de Transporte	13.3	13.3	13.2
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente : OFINE - BCRP  
Elaboración : Propia

*En síntesis, el proceso de liberalización permitió que los ingresos fiscales por concepto de impuestos a la importación se incrementaran significativamente, y que además en conjunto con otras medidas tributarias, como la aplicación en 1982 del impuesto selectivo al consumo, coadyuvó a la obtención de una mayor tasa efectiva y a compensar la disminución en la recaudación por concepto de derechos ad-valorem experimentadas en dichos años.*

*Desde 1983 la economía se desplazó a un nivel de actividad menor, situación que continuó en 1984 y 1985, que se reflejó en una disminución del nivel de las importaciones (ver Anexo No 5). En este contexto se cambió el régimen de la sobretasa a las importaciones pasando de 10 % adicionales sobre el arancel en 1983 a 15 % en 1984, lo que contribuyó a incrementar el arancel promedio, contrarrestando la política de liberalización de importaciones que, en su etapa final ( 1982 ) implicó un arancel promedio de 36 % elevándose por esta medida a aproximadamente a 40 % ( incluyendo la sobretasa ) en 1983 y a 49 % en 1984. Hay que agregar que se trató de una medida de carácter estrictamente coyuntural, con fines de recaudación, ante la escasa perspectiva de una pronta recuperación de la base gravable dado el bajo nivel de la actividad económica. De este modo, la racionalidad de la sobretasa a la importación se basa en mantener en alguna medida la recaudación real en momentos de estancamiento, como una medida temporal.*

*Sin embargo, se puede apreciar en el Anexo No 4, que a pesar del descenso del valor CIF de la base gravable en 1984 respecto al año anterior, los impuestos a la importación mostraron una recuperación como porcentaje del PBI.*

*Las características que presentaba la estructura de tasas arancelarias, previa a la última reforma arancelaria y para-arancelaria que llevó a cabo el actual régimen, era su heterogeneidad o multiplicidad y su reducida eficacia como instrumento de recaudación fiscal, debido a la existencia de un gran número de niveles y de las múltiples exoneraciones aduaneras.*

*En el Cuadro No 6.11, se observa que a Enero de 1990 existían 39 tasas ad-valorem, las que sumadas a las 14 sobretasas totalizaban 53 tasas arancelarias, demostrando la gran dispersión y el patrón diversificado de los niveles en el Arancel de Aduanas, en la que 11 tasas arancelarias ad-valorem agrupaban al 91 % del total de las partidas arancelarias existentes ( de las cuales 5 de ellas representaban el 62 % ) y que 9 tasas comprendían cada una de ellas a una sola partida.*

*Utilizando la clasificación según uso o destino económico ( CUODE ), la composición de los niveles arancelarios nominales reflejan una distribución definida de las partidas arancelarias para el caso de bienes de consumo y de las materias primas y productos intermedios. Para el grupo de los bienes de capital, no hay una tendencia clara respecto de la concentración de partidas arancelarias en rangos definidos.*

*En los bienes de consumo, el mayor número de partidas arancelarias se concentra en los rangos arancelarios más altos dadas las características de estos productos, cuya importación podría repercutir negativamente sobre la industria doméstica. De igual modo, los altos niveles arancelarios se justificaban por la existencia de algunos bienes de consumo superfluos cuyo consumo doméstico se intentaba restringir ( ver gráfico No 1 ).*

## CUADRO No 6.11

## ESTRUCTURA ARANCELARIA SEGUN PARTIDAS ARANCELARIAS

( Enero 1990 )

ARANCEL NACIONAL	NUMERO DE PARTIDAS
10	460
16	63
17	3
18	1
19	255
20	5
21	116
22	1
25	444
27	15
30	1
31	1
32	62
33	1
34	665
39	12
41	721
44	53
45	1
46	409
47	4
49	14
50	1
51	304
52	2
56	24
57	4
58	230
60	1
61	3
62	2
66	22
67	99
71	1
72	11
74	241
76	6
79	49
84	952

Fuente

MEF - OFINE

Elaboración

ICE - Gerencia de Estudios Técnicos

*Las materia primas y productos intermedios presentan la mayor concentración en el rango arancelario promedio, esta situación refleja el no encarecimiento relativo de estos productos, que son de vital importancia para el crecimiento económico, partiendo del hecho que la industria nacional depende en gran medida de las importaciones ( ver gráfico No 2)*

*En lo que respecta a los bienes de capital, éstos muestran una distribución uniforme en todos los rangos arancelarios ( ver gráfico No 3 ).*

*La existencia de liberaciones y tratamientos preferenciales constituyeron un factor distorsionador del arancel nominal, puesto que las tasas arancelarias que pagan los productos importados son menores a las que teóricamente les corresponde, lo que incide desfavorablemente en la actividad económica, en cuanto a la asignación de recursos productivos, a la protección efectiva y principalmente en la recaudación fiscal lo que le dá como característica del sistema arancelario su reducida eficiencia como instrumento de recaudación.*

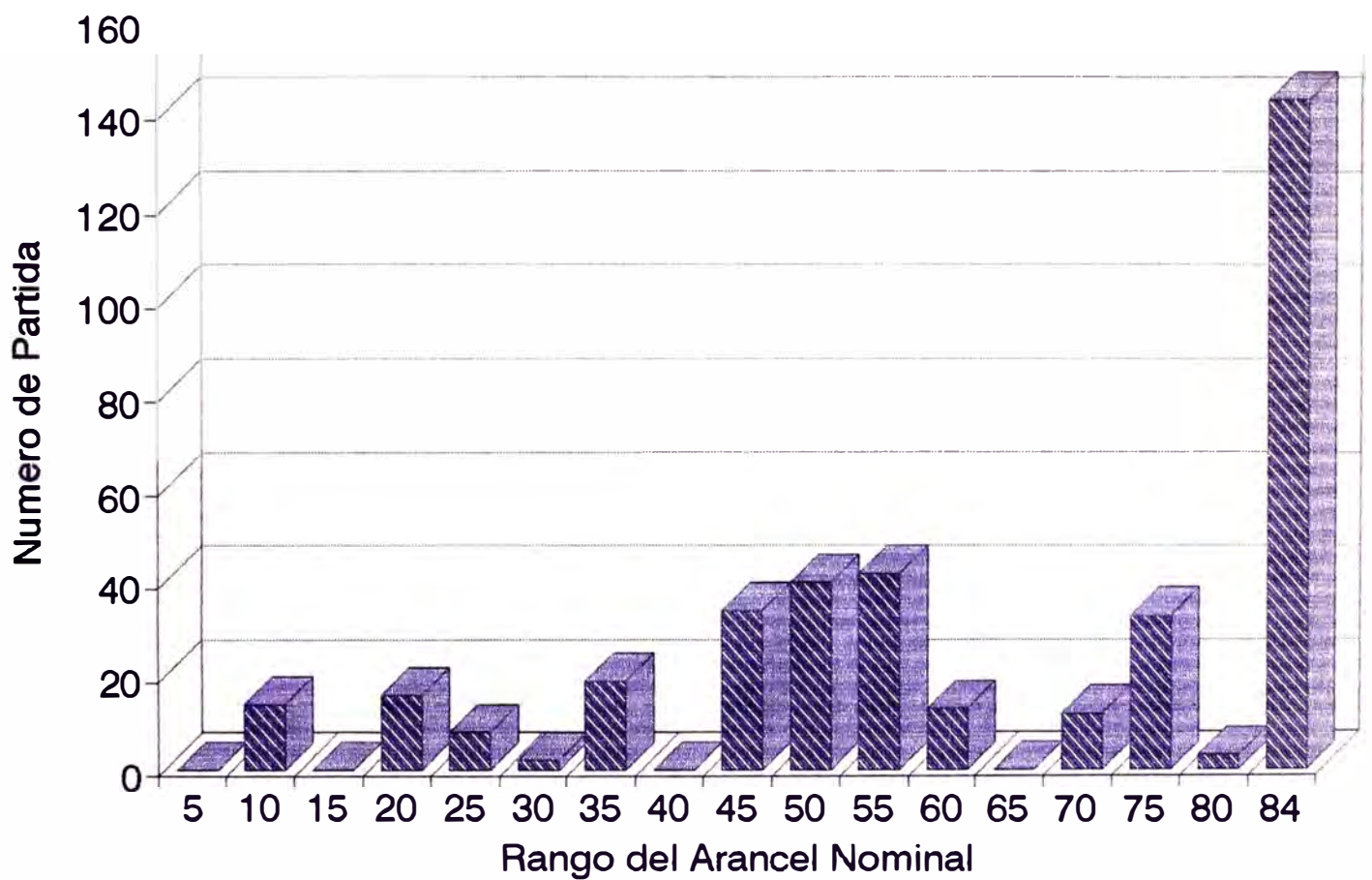
*En el Cuadro No 6.12 se muestra que para 1989, la tasa arancelaria promedio ponderada por importaciones, esto es la tasa promedio a la que se debería recaudar, casi duplica a la tasa efectivamente cobrada ( 41 % y 21 % respectivamente ). Pero si dividimos la recaudación total aduanera ( es decir incluyendo al IGV y ISC ) entre el valor de las importaciones, la tasa promedio es de sólo 13% .*

*Según se observa en este cuadro , las exoneraciones favorecen en particular a las importaciones de bienes de consumo, las que reducen en 23 puntos porcentuales su tasa arancelaria. Los insumos y bienes de capital a su vez reducen sus tasas en 17 y 13 puntos porcentuales respectivamente.*



# GRAFICO No 1

## BIENES DE CONSUMO



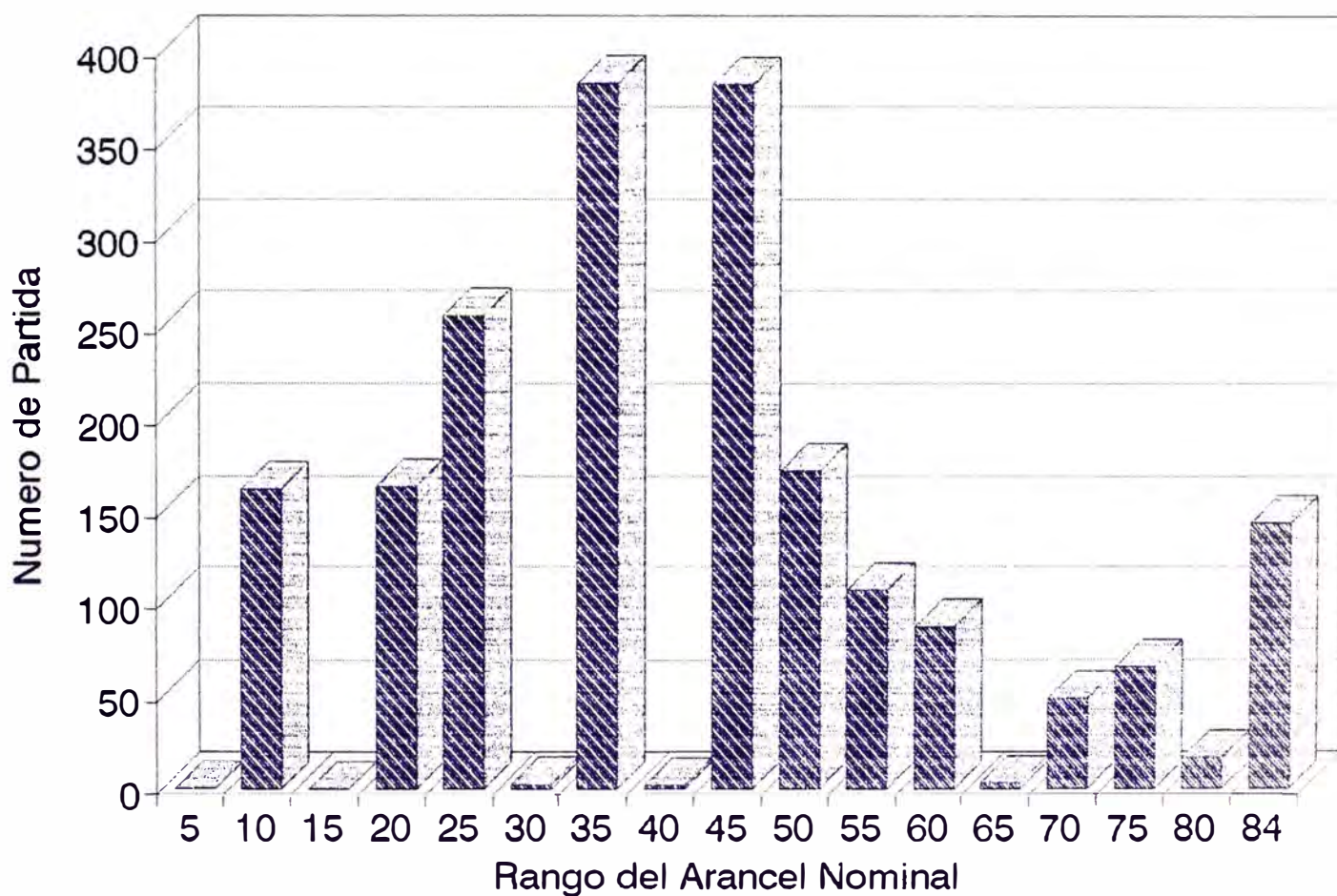
Considera únicamente partidas con movimiento

Fuente : I.C.E.

Elaboración : Propio

# GRAFICO No 2

## MATERIA PRIMA Y PROD.INTERMEDIOS



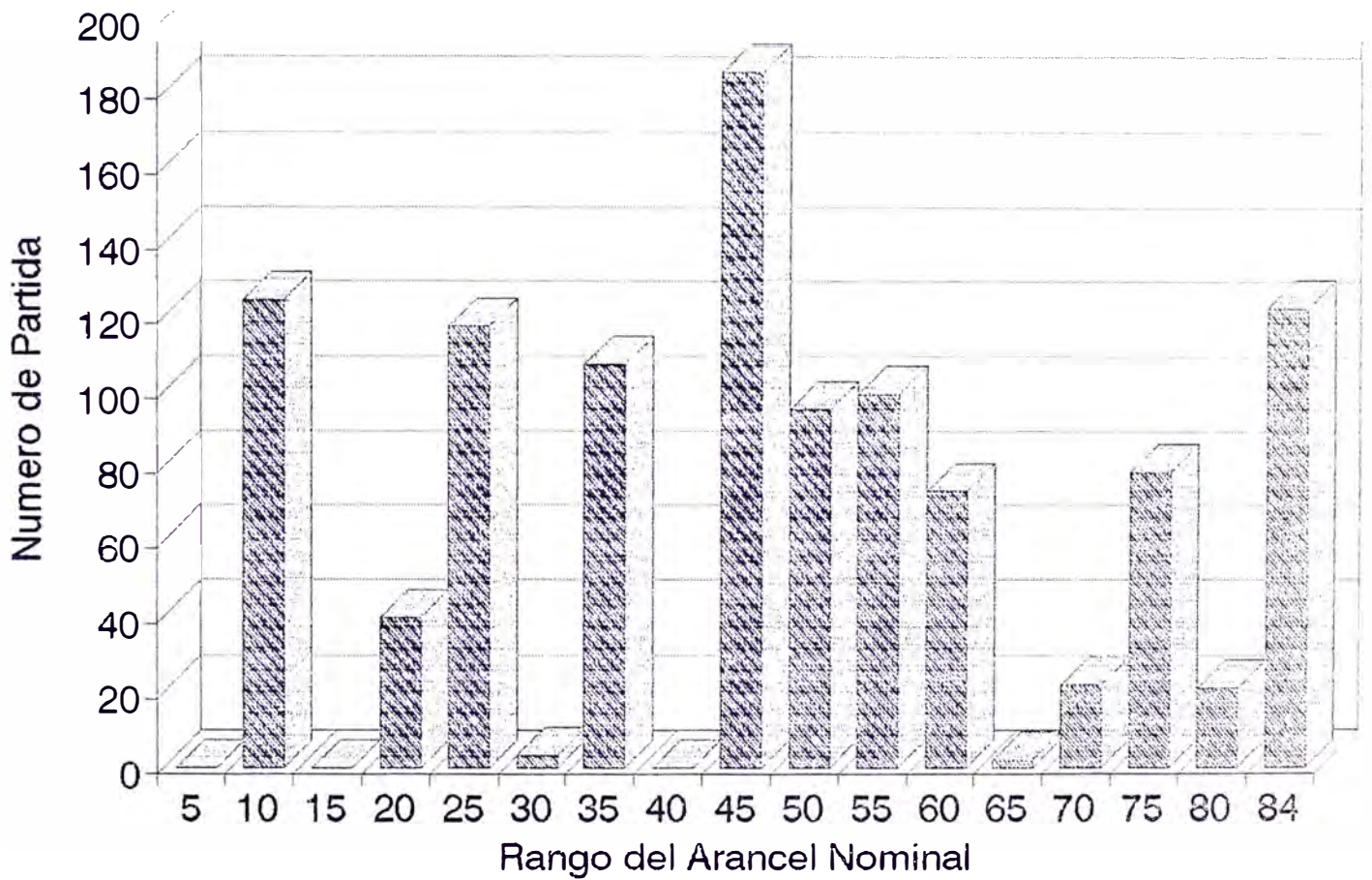
Considera únicamente partidas con movimiento

Fuente I.C.E.

Elaboración : Propio

# GRAFICO No 3

## BIENES DE CAPITAL



Considera únicamente partidas con movimiento

Fuente I.C.E.

Elaboración Propio

CUADRO No 6.12  
RESUMEN DEL ARANCEL POR PRINCIPALES CUODE  
Arancel Promedio

	Simple	por Importación	Cobrados
<u>CONSUMO</u>	<u>89</u>	<u>30</u>	<u>7</u>
No Duradero	87	29	6
Duradero	95	29	10
<u>INSUMOS</u>	<u>61</u>	<u>37</u>	<u>20</u>
Industria	62	38	27
Agricultura	22	6	6
Combustibles	42	34	2
<u>CAPITAL</u>	<u>62</u>	<u>46</u>	<u>33</u>
Industria	65	53	37
Agricultura	23	12	3
Construcción	73	44	41
Transporte	55	32	26
<u>TOTAL</u>	<u>66</u>	<u>41</u>	<u>21</u>

Fuente : OFINE - MEF

Elaboración : Renzo Rossini , La reforma del Sistema de Incentivos a la Producción Industrial.

Las exoneraciones arancelarias vigentes a Diciembre de 1989 ascendieron a cerca de un total de 130 regimenes especiales, los cuales se pueden clasificar en cuatro grandes grupos de acuerdo al beneficiario. El primer

*grupo de exoneraciones se refiere a actividades o sectores tales como, la actividad pesquera, la pequeña y mediana minería, la agricultura, entre otros. Un segundo grupo esta referido a empresas o entidades del sector público (Ecasa, Epsep, Centromin, ElectroPerú, Sedapal, Senapa, Enafer, entre otras ). El tercer grupo de exoneraciones, se refiere a importaciones de listas o bienes específicos entre los que destacan alimentos y productos siderúrgicos. El cuarto grupo de exoneraciones comprende diversos regímenes, que van desde liberaciones para la ejecución de proyectos específicos hasta menaje de casa de nacionales y autos de diplomáticos, así como donaciones de países o convenios específicos.*

*Es también importante mencionar que, adicionalmente a los regímenes liberatorios presentados, existen convenios internacionales. Entre estos se pueden citar el Convenio Peruano-Colombiano, el Pacto Andino y los diversos Acuerdos celebrados en el marco de las negociaciones de ALADI. Estos acuerdos generalmente estan referidos a desgravámenes arancelarios, es decir, a listas negociadas bilateralmente sobre reducción de porcentajes del arancel nominal vigente para terceros.*

### **6.3 ESTRUCTURA ARANCELARIA DEL PERU RESPECTO A LAS DE LOS PAISES DEL PACTO ANDINO**

*En el Cuadro No 6.13 se presenta la evolución de los promedios arancelarios del Perú y de los países andinos desde 1986. En éste se observa que el Perú durante todo el período del gobierno aprista mantuvo un promedio arancelario mayor al registrado por los demás países que forman el Grupo Andino.*

## CUADRO No 6.13

## PROMEDIO ARANCELARIO DEL GRUPO ANDINO

( Al 28 de Mayo de 1992 )

AÑO	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
1986	19.99	46.08	38.54	63.53	31.44
1987	19.99	48.04	39.23	67.46	33.59
1988	18.85	48.20	39.22	70.36	33.59
1989	16.65	44.53	42.50	72.13	27.77
1990	9.80	39.30	32.80	26.30	17.80
1991 (1)	9.80	36.40	20.38	17.60	17.30
1991 (2)	9.80	27.26	20.38	17.60	15.80
1991 (3)	9.80	27.22	20.38	17.60	15.60
1991 (4)	9.80	14.35	20.38	17.60	15.60
1991 (5)	9.80	14.29	18.52	17.60	15.60
1992 (6)	9.80	11.79	18.52	17.65	11.74
1992 (7)	9.80	11.79	11.94	17.65	11.74

(1) Aranceles vigentes a 31-03-1991

(2) Aranceles vigentes a 20-07-1991

(3) Aranceles vigentes a 31-07-1991

(4) Aranceles vigentes a 10-09-1991

(5) Aranceles vigentes a 08-11-1991

(6) Aranceles vigentes a 31-03-1992

(7) Aranceles vigentes a 28-05-1992

Fuente Dispositivos Legales de los Países Mienbros

Elaboración Unidad de Informática-JUNAC

A partir de 1990, con el Gobierno del Presidente Fujimori, y la política de liberalización del comercio exterior, el promedio arancelario peruano disminuyó considerablemente, situándose primero en 26.3% para luego ubicarse en 17.6% luego de la promulgación del D.S. 063-92-EF del 31 de Marzo de 1992.

*Sin embargo, el promedio peruano, aunque en menor magnitud, sigue siendo más elevado que el de los demás países andinos. Aunque la dispersión arancelaria que presenta es el menor, como se aprecia en el Cuadro No 6.14, pues la estructura arancelaria del Perú tiene dos niveles ( 15% y 25%), al igual que Bolivia que incluye también dos niveles ( 5% y 10% ), Colombia tiene una estructura arancelaria de siete niveles, los cuales van de 0% hasta 40%; por su parte Ecuador tiene seis niveles arancelarios que igualmente van de 0% a 40%, mientras que Venezuela presenta seis niveles que van desde 0% hasta 25%.*

CUADRO No 6.14

## DISPERSION ARANCELARIA DEL GRUPO ANDINO

( En números de items )

( al 28 de Mayo de 1992 )

NIVEL ARANCELARIO	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
0%		29	87		118
5%	256	2,554	2,083		2,371
10%	6,013	1,124	1,032		1,123
15%		1,800	1,392	4,766	1,706
20%		1,534	1,631		1,645
25%				1,716	13
35%		10			
40%		30	14		
TOTALES	6,269	7,081	6,239	6,482	6,976

Elaboración Unidad de Informática - JUNAC

## **CAPITULO 7**

### **EFECTOS DE LA ESTRATEGIA Y DE LAS POLITICAS ECONOMICAS IMPLEMENTADAS**

#### **7.1 CARACTERISTICAS DE LA ESTRUCTURA DEL APARATO PRODUCTIVO**

*La actual estructura del aparato productivo en general, es el resultado de la aplicación de la estrategia de sustitución de importaciones que comenzó a aplicarse con sus particulares características a partir de la segunda mitad de la década de los años cincuenta y que determinó la orientación de la inversión privada y pública hacia determinados sectores de la industria manufacturera, la misma que fué constituida en base al establecimiento de una política de protección sectorial, que aplicó un sistema arancelario, para-arancelario, cambiario y tributario diferenciado, que rentabilizó favorablemente a la industria productora de bienes de consumo final frente a otras actividades económicas y que no permitió el desarrollo de las industrias de bienes de capital e insumos y de la integración de las industrias de transformación con la de extracción o aprovechamiento de los recursos naturales.*

*Es decir, la combinación de esas políticas han dado lugar a una estructura de protección con un marcado sesgo en contra de las actividades primarias, en particular de la agricultura y las exportaciones, con lo que transformó progresivamente la estructura productiva reduciendo la participación de los sectores primarios en la producción bruta interna.*



*La estrategia incrementò también la intervención del Estado en la economía, tanto en el rol de regulador como de productor de bienes y servicios. El mercado con todas las distorsiones propias de una economía en desarrollo cesò como único asignador de recursos. El estado asumiò parcialmente ese rol y como la estrategia no fuè selectiva, acabò interviniendo y regulando casi todas las esferas de la actividad econòmica, de tal modo pasò en 1975 a controlar el 21.4% del PBI que en 1970 fue solo de 11.4%. En 1987 el gasto total del sector pùblico no financiero alcanzaba a 32% del PBI.*

*Por otro lado, el esquema de industrializaciòn por sustituciòn de importaciones se ha caracterizado también por su orientaciòn unilateral al mercado interno, que por su pequeña dimensiòn generaba condiciones oligopòlicas en la producciòn con bajos volùmenes de ventas, costos y márgenes unitarios elevados, sesgo que no ha permitido estimular la competitividad de la industria y por ende de la creaciòn de una sòlida base de exportaciones manufactureras. Más aùn, la canasta de exportaciones esta compuesto principalmente por productos de escasa elaboraciòn y basado en la calidad de nuestros recursos naturales.*

### **7.1.1 COMPONENTE IMPORTADO EN LA PRODUCCION DE BIENES**

*El Perú es uno de los países más dependientes del exterior, pues tiene una estructura productiva altamente dependiente de insumos importados. Al incrementarse nuestro PBI en 100%, la importaciòn de bienes intermedios se eleva a 135.9%, los bienes de consumo en 200% y los bienes de capital en 238.2% . ( Cuadro No 7.1 ).*

## CUADRO No 7.1

## PBI E IMPORTACIONES

(Efecto de un crecimiento del PBI real de 100%

en el aumento de las importaciones)

En porcentajes (\*)

PAISES	Bs INTERMEDIOS	Bs de CONSUMO	Bs de CAPITAL
Argentina	213.6	-30.0	59.2
Bolivia	276.4	32.4	230.0
Brasil	187.6	70.2	88.0
Chile	226.0	26.2	184.2
Corea	198.2	72.8	186.8
Israel	151.2	124.7	80.7
México	98.8	116.8	43.9
Nicaragua	136.0	90.4	240.4
Perù	135.9	200.0	238.2

(\*) Nota : regresión efectuada con base en el periodo 1970-81

Fuente "Import Intensity of Output in developing  
Countries, 1970-85"

Staff Studies for the World Economic Outlook

Elaboración Actualidad Económica No 98 Año IX Marzo 1988

*Estos resultados fueron producto de la regresión que relaciona el PBI y la estructura de importaciones para los países subdesarrollados, con datos tomados del periodo 1970-81, que si bien no permiten hacer diagnòsticos exactos, si nos dan una idea muy aproximada de las diferencias en las estructuras industriales de diferentes países.*

*Nuestro aparato industrial sólo produce un tipo de bienes de consumo y tiene necesidad de importar grandes cantidades de bienes intermedios y de capital. Que en términos generales se podría decir que se asemeja al de Nicaragua, ya que el incremento porcentual de las importaciones por efecto del crecimiento del PBI real en 100% son casi los mismos.*

*Mientras que países como Argentina destacan por su autosuficiencia relativa en cuanto a los bienes de consumo, para nosotros una elevación del PBI en 100% ocasiona una importación de bienes de consumo en 200%, cifra por encima de cualquier país de América Latina.*

*Para el caso de los bienes de capital se destaca el hecho que tengamos estructuras industriales similares, además de Nicaragua, con Bolivia, donde todo crecimiento del producto bruto interno ocasiona un efecto importador de bienes de capital de 238.2%*

*Sin embargo esta dependencia respecto a la utilización de insumos importados no es generalizado en toda la industria manufacturera, comprobándose más bien una elevada dependencia selectivamente concentrada en determinadas actividades.*

*Para poder hacer un análisis comparativo de las actividades productivas, utilizaremos la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) que tiene el siguiente orden :*

<i>Gran División</i>	<i>1 dígito</i>
<i>División</i>	<i>2 dígitos</i>
<i>Agrupación</i>	<i>3 dígitos</i>
<i>Grupo</i>	<i>4 dígitos</i>

*Si analizamos a nivel de Divisiones industriales puede observarse (Cuadro No 7.2), que sólo tres de ellos concentran aproximadamente el 80% del total de insumos importados por la industria manufacturera nacional : CIIU 31, 35 y 38.*

*CUADRO No 7.2*

*ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL CONSUMO DE INSUMOS  
IMPORTADOS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA*

*( Según División Industrial )*

<i>CIIU</i>	<i>DIVISIONES</i>	<i>% INDUST. MANUF.</i>
<i>31</i>	<i>Alimentos, bebidas y Tabaco</i>	<i>30.00</i>
<i>32</i>	<i>Textiles e industria de cuero</i>	<i>3.77</i>
<i>33</i>	<i>Industria de la madera</i>	<i>0.24</i>
<i>34</i>	<i>Fabricación de papel</i>	<i>7.36</i>
<i>35</i>	<i>Fabricación de sustancias químicas</i>	<i>31.33</i>
<i>36</i>	<i>Productos minerales no metálicos</i>	<i>3.07</i>
<i>37</i>	<i>Industrias metálicas básicas</i>	<i>5.22</i>
<i>38</i>	<i>Fabricación de productos metálicos</i>	<i>17.97</i>
<i>39</i>	<i>Otras industrias manufactureras</i>	<i>1.04</i>
		<i>100.00</i>

*Fuente MICITI-Ofic Sectorial de Estadística Industrial*

*Elaboración propia*

*Si desagregamos la información a un nivel más amplio, como son los Grupos industriales ( Cuadro No 7.3 ) obtendremos la misma tendencia de concentración selectiva. Del ranking de los diecisiete primeros grupos industriales que concentran aproximadamente el 74% del total de insumos*

importados del sector manufacturero, trece de ellos pertenecen a las divisiones 31, 35 y 38, es decir la tres cuartas partes, destacando por su mayor dependencia externa la producción molinera.

## CUADRO No 7.3

## PRINCIPALES GRUPOS INDUSTRIALES SEGUN CONSUMO

## DE INSUMOS IMPORTADOS, 1985

( En porcentaje )

CIU	GRUPO	% IND. MANUF.	PRINCIPALES EMPRESAS
3116	Prod.de Molineria	17.99	Nicolini,Cogorno,Molin.Sta Rosa
3843	Fab. vehic. autom.	5.63	Toyota, Nissan, Volvo
3513	Fab. resina sintet.	5.38	
3560	Prod. Plast. n.e.p.	5.31	
3522	Prod.Farmaceutica	5.21	Lab.Alfa,Prod.Roche,Farmitalia
3710	Ind Básica Hierro	4.33	SiderPeru,Laminadora del Pacif.
	Total Estrato (1)	43.85	
3411	Fab pulpa de madera	3.71	Soc Paramonga,Papelera Sta Lucia
3420	Imprentas, editoras	3.21	Edit El Comercio,La República
3551	Ind llantas,camara	2.98	
3523	Fab jabones,pefume	2.96	
3122	Alimentos animales	2.86	Nicolini, Nutrinal S.A.
3832	Eq. apart radio-tv	2.81	
3115	Fab aceites y grasa	2.45	Copsa,Pacocha,Ind Perú Pacifico
3819	Fab prod metal nep.	2.35	
3211	Hilado,tejido	2.27	Universal Textil, Textil Piura
3529	Fab prod quim. nep.	2.24	
3530	Refineria petróleo	2.23	
	Total Estrato (2)	30.07	
	TOTAL CONSUMO (1)+(2)	73.92	

Fuente : MICITI - INP / EPCE

Elaboración : Actualidad Económica No 99 Año X Abril 1988

*De otro lado, esta concentración se aprecia con mayor nitidez, si dividimos este mismo ranking en dos estratos de dependencia (Cuadro No 7):*

- 1) los altamente dependientes*
- 2) los de mediana dependencia .*

*Así tenemos un primer estrato formado por seis grupos industriales que concentran el 44% del total de insumos importados por el sector manufacturero, de los cuales cinco pertenecen a las tres divisiones de mayor importación de insumos.*

*En tanto, el segundo estrato formado por once grupos que absorben el 30% del total de insumos importados del sector, presenta una concentración relativamente más diversificada que la anterior e incluye tres grupos industriales no pertenecientes a las tres divisiones de mayor importación 3411, 3420, 3211. En todo caso, en ambos estratos la tendencia de concentración sigue siendo la misma, las actividades industriales de mayor concentración de insumos extranjeros respecto a las importaciones totales que realiza la industria manufacturera pertenecen mayoritariamente a las divisiones industriales 31, 35 y 38.*

*En el Cuadro No 7.4 se observa que la mayor dependencia externa de la producción molinera ( CIIU 3116 ) que absorbe aproximadamente el 18% del total de insumos importados del sector manufacturero representa también al igual que la fabricación de hilados y tejidos ( CIIU 3211 ) el 60% del total de insumos de sus respectivas divisiones industriales. La industria básicas de hierro y acero ( CIIU 3710 ) es el que tiene la menor participación de insumos importados no sólo dentro de su respectiva división, sino también respecto a todos los grupos industriales que forman el sector manufacturero.*

## CUADRO No 7.4

*ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE INSUMOS IMPORTADOS  
DE LOS PRINCIPALES GRUPOS INDUSTRIALES  
(En porcentajes)*

<i>CIIU</i>	<i>GRUPOS INDUSTRIALES</i>	<i>% IND. MANUF.</i>	<i>% DIVISION</i>
<u>31</u>	<u>Alimentos, bebidas, tabaco</u>	<u>30.00</u>	
3111	Matanza de ganado	0.16	0.55
3112	Fab de productos lácteos	1.06	3.52
3115	Fabricación de aceites	2.45	8.16
3116	Productos de Molinería	17.99	59.99
3117	Panificación	0.36	1.20
3118	Industria del azúcar	0.46	1.54
3122	Alim. preparados-animales	2.86	9.54
<u>32</u>	<u>Textil e industria de cuero</u>	<u>3.77</u>	
3211	Fabrica de Hilados, tejidos	2.27	60.27
3220	Fabrica de prendas de vestir	0.18	4.65
3240	Fabrica calzados de cuero	0.07	1.77
<u>33</u>	<u>Industria de la Madera</u>	<u>0.24</u>	
<u>34</u>	<u>Fabrica de papel</u>	<u>7.36</u>	
3411	Fab papel y prod de papel	3.71	50.34
3420	Imprentas, Edit e Ind Conexas	3.21	43.57
<u>35</u>	<u>Fab. Sustancias Químicas</u>	<u>31.33</u>	
3511	Química básica	1.38	4.40
3512	Fabricación de abonos	0.62	1.97

3513	<i>Fab. de resinas sintéticas</i>	5.38	17.17
3522	<i>Prod. Farmac y Medicamentos</i>	5.21	16.63
3523	<i>Fab. jabones y perfumes</i>	2.96	9.45
3529	<i>Fab. prod quimicos n.e.p.</i>	2.24	7.15
3530	<i>Refineria de petróleo</i>	2.23	7.12
3551	<i>Ind. llantas y cámaras</i>	2.98	9.51
3560	<i>Productos plásticos n.e.p.</i>	5.31	16.95
<u>36</u>	<u><i>Prod. Minerales No Metálicos</i></u>	<u>3.07</u>	
3692	<i>Fabrica de cementos</i>	0.07	2.42
<u>37</u>	<u><i>Indust. Metálica Básica</i></u>	<u>5.22</u>	
3710	<i>Ind. básicas de Hierro y Acero</i>	4.33	82.95
3720	<i>Ind. básicas No Ferrosas</i>	0.89	17.05
<u>38</u>	<u><i>Fab. Productos Metálicos</i></u>	<u>17.97</u>	
3819	<i>Fab. pro. metálicos n.e.p.</i>	2.35	13.08
3822	<i>Maq. y equipo agricola</i>	0.07	0.38
3823	<i>Const. maq. trabajar metales</i>	0.01	0.04
3832	<i>Eq. y aparato de radio y TV</i>	2.81	15.64
3841	<i>Const. naval y repar. barcos</i>	0.94	5.21
3843	<i>Fab. vehiculos automotores</i>	5.63	31.29
<u>39</u>	<u><i>Otras Industrias Manufactureras</i></u>	<u>1.04</u>	

Fuente INP / EPC / DI - MICITI

Elaboración Propia

*Si tomamos ahora en consideración el componente importado del sector industrial manufacturero, ya no desde el punto de vista en la participación de*



la importación de insumos de cada Grupo industrial respecto a la importación que realiza toda la industria manufacturera como indicábamos anteriormente, sino de la participación de los insumos importados respecto a los insumos totales que requieren cada uno de ellos, las características se presentan en el Cuadro No 7.5 y Cuadro No 7.6 .

## CUADRO No 7.5

*PARTICIPACION DE INSUMOS IMPORTADOS RESPECTO  
DE INSUMOS TOTALES  
( En porcentaje )*

<i>CIIU</i>	<i>DIVISION</i>	<i>INS. IMPORT/ INS. TOTALES</i>
31	<i>Alimentos, bebidas y tabaco</i>	20.12
32	<i>Textiles, confecciones y cuero</i>	4.99
33	<i>Ind. madera y muebleria</i>	1.89
34	<i>Papel, imprenta y editoriales</i>	24.69
35	<i>Ind. derivada petróleo y otros</i>	20.10
36	<i>Ind. minerales no metálicos</i>	15.34
37	<i>Ind. metálico básico</i>	9.48
38	<i>Ind. metálico y de maquinaria</i>	26.00
39	<i>Ind. manufacturera diverso</i>	13.48

*Fuente MICITI*

*Elaboración Depart. Mercados y Promoción de Inversiones - COFIDE*

*Las actividades industriales que presentan una baja propensión a importar insumos son las Industrias de la madera y mueblería ( 1.89 % del total de insumos que requiere son importados), la industria de textil, confecciones y cuero ( 4.99 % ), la industria metálica básica de acero y no ferrosos ( 9.48 % ) y la industria de minerales no metálicos ( 15.34 % ) a excepción de la rama industrial del vidrio.*

*En contraposición, las actividades industriales que presentan una fuerte propensión a la importación son la industria metálica y de maquinarias (26%), la industria de papel e imprenta ( 24.69 % ), la industria derivados del petróleo (química) y la industria de alimentos, bebidas y tabaco ( ambas con un 20 % de sus insumos importados ).*

*En el Cuadro No 7.6 se observa que dentro de las actividades con baja propensión a importar, merece destacar el desempeño de la actividad textil, por la alta orientación de sus ventas al exterior ( 26.8 % ) y por presentar una adecuada generación de valor agregado ( 39.81 % ).*

*Debe descartarse dentro de las cuatro actividades de baja propensión a importar, a la rama correspondiente a la industria de vidrio, pues como tal importa alrededor del 35 % de sus insumos ( siendo el promedio de su industria de 15.34 % ), no presenta una fuerte propensión a la exportación de sus ventas ( 2.03 % ) y la generación de su valor agregado como porcentaje del valor bruto de la producción alcanza únicamente a 25.72 %, claramente menor al promedio de su industrial ( 40.91 % ).*

*En el conjunto de actividades industriales con fuerte propensión a importar hay que anotar que la rama de industria de bebidas presenta una propensión a importar insumos de sólo 9.15 %, mostrando una generación de valor agregado ( 54.47 % ) que esta por encima del promedio de su industria*

CUADRO No 7.6

SECTORES INDUSTRIALES PRINCIPALES INDICADORES

( En Porcentaje

SECTOR	Insumos Importados / Insumos Totales					Ins.Imp.	Vta.Ext.	Act.Fijo	V. A.	
	Mat.Prim.	Combust.	Mat.Aux.	Repuesto	Total	V. A.	Vta.Tot.	V.B.P.	V.B.P.	
1. Ind.alim,bebidas,tabaco	29.84	0.25	9.39	18.71	20.12	38.50	3.72	39.83	34.33	
Fab.Alim.excep tabaco	30.84	0.31	11.26	18.27	22.36	66.42	4.50	13.32	25.19	
Industria bebidas	21.12	0.00	2.63	19.90	9.15	7.65	0.59	70.64	54.47	
Tabaco	32.21	0.00	40.94	8.87	25.96	7.82	0.00	10.85	76.85	
2. Ind.Text.Conf.y Cuero	6.30	1.43	9.43	30.83	4.99	8.33	20.31	44.27	37.44	
Industria Textil	6.88	0.02	9.56	31.87	5.59	8.45	26.80	52.17	39.81	
Prendas de Vestir	1.85	0.00	2.42	4.29	1.40	3.34	0.14	16.73	29.66	
Cueros y pieles	12.37	16.07	36.19	26.36	11.83	24.39	5.17	36.61	32.67	
Calzado de cueros	1.87	22.16	0.00	7.80	1.32	2.95	22.26	18.12	30.83	
3. Ind.madera y muebleria	2.89	0.00	3.70	2.49	1.89	4.59	3.58	60.93	29.16	
Mad,corcho,excep mueble	2.29	0.00	8.55	2.56	1.57	4.67	4.59	61.64	25.18	
Muebles,excep.metallico	4.86	0.00	1.56	1.38	2.92	4.45	0.75	59.08	39.63	
4. Ind.Papel,imprensa,edit	27.66	76.16	18.94	25.94	24.69	46.18	0.97	39.38	34.84	
Papel y prod. de papel	52.59	77.93	21.85	28.80	24.98	53.03	1.81	42.02	32.02	
Imprensa,edit y conexo	34.55	1.78	10.93	12.59	24.32	39.56	0.08	26.36	38.07	
5. Ind.derivado petroleo	24.51	2.60	17.80	40.14	20.10	18.69	21.03	17.60	51.82	
Sust quimicas ind.	56.83	0.43	10.23	26.48	32.80	46.00	20.33	51.71	41.63	
Prod. quimicos diver	61.47	11.26	10.94	41.72	35.75	63.39	3.68	40.70	42.24	
Refineria de petroleo	2.41	0.00	45.75	0.00	2.91	1.90	28.97	1.22	60.52	
Deriv.petrol.y carbon	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.65	6.07	
Productos de caucho	71.12	1.19	40.98	74.75	49.99	66.68	0.57	32.98	42.89	
Prod.plasticos diver	96.32	0.33	61.64	11.45	57.25	63.00	0.50	58.95	43.89	

SECTOR	Insumos Importados / Insumos Totales					Ins.Imp.	Vta.Ext.	Act.Fijo	V. A.
	Mat.Prim	Combust.	Mat.Aux.	Repuesto	Total	V. A.	Vta.Tot.	V.B.P.	V.B.P.
6. Ind.Mineral No Metalico	40.87	0.01	1.46	25.61	15.34	22.16	2.04	113.64	40.91
Obj.loza y porcelana	10.32	0.00	17.51	23.68	6.41	7.37	0.03	66.39	46.64
Vidrio y sus productos	75.79	0.08	0.17	38.08	35.35	102.07	2.03	104.06	25.72
Art.mineral no metalico	28.50	0.00	1.10	24.19	9.87	12.58	2.18	119.42	43.98
7. Ind.Metalica Basica	11.14	4.36	38.81	29.18	9.48	17.37	4.92	53.04	35.32
Prod.Metalico excep.maq	22.85	1.14	9.55	52.69	16.27	31.75	0.81	62.12	33.88
Const.maq.excep.elect.	26.37	0.51	25.56	20.10	14.54	27.40	3.67	66.03	34.66
Maq.equipo electrico	41.68	3.48	14.65	58.18	31.22	46.97	20.62	26.82	39.93
Const.material transp.	53.90	1.68	45.68	71.06	38.20	84.79	3.44	30.03	37.09
Fab.eq.medida y control	59.43	0.00	20.03	37.97	35.09	42.30	2.80	34.56	45.34
8. Indust.Manuf.Diversas	16.83	3.75	9.82	30.60	13.48	40.34	44.60	27.07	28.05
Otras ind. manufact.	15.63	3.75	9.82	30.60	13.48	40.34	44.60	27.07	25.05
TOTAL INDUSTRIAL	23.35	8.07	14.03	28.89	17.37	25.07	12.38	37.49	40.93
Lima - Callao	30.16	0.66	17.23	34.52	21.66	28.83	15.93	34.53	42.77
Resto	13.10	12.97	7.04	22.72	10.77	17.76	6.36	42.66	37.75

Fuente : MICITI

Elaboracion : Departamento de Mercados y Promocion de Inversiones - COFIDE

( 34.33 % ), adicionalmente una casi inexistente generación de divisas por sus escasas ventas al exterior.

Dentro de la actividad de la industria derivados de petróleo ( industria química ) la rama correspondiente a productos plásticos sería una actividad que genera una significativa salida de divisas, pues el 57.25 % de sus insumos son importados ( el nivel más alto de todas las ramas de la industria ) y sus ventas al exterior no llegaría ni al 1 % del total de sus ventas. En contraposición, la rama de sustancias químicas, no obstante de presentar una alta importación de insumos ( 32.8 % ) muestra un significativo nivel de ventas al exterior (20.33 % ) altamente concentrado a nivel empresarial.

Considerando el nivel de concentración geográfica en la industria (alrededor del 70 % en Lima ) es conveniente señalar que aquellas ubicadas en provincias presentan estructuralmente, una baja propensión a importar insumos ( 10.77 % ) respecto a las ubicadas en Lima ( 21.55 % ) , aún que también es conveniente remarcar que no presentan una significativa orientación al mercado externo ( 6.36 % ) salvo pocas excepciones.

En el Cuadro No 7.7 donde se muestra la estructura porcentual de consumo de insumos importado de cada División industrial respecto a la importación total del sector manufacturero comparado con la de la participación de insumos importados que requieren las mismas Divisiones respecto a los insumos totales que utilizan, nos permite observar que existiría cierta relación de las tres actividades con mayor participación en el total de insumos importados, con la de las mayores propensiones unitarias a importar. Es decir, el 20.12 % de insumos importados respecto al total de insumos que requiere utilizar la industria de alimentos, bebidas y tabaco representa el 30.0 % de las importaciones totales de la

## CUADRO No 7.7

COMPARACION DE LA ESTRUCTURA DE CONSUMO DE INSUMOS IMPORTADOS  
RESPECTO A LA INDUSTRIA MANUFACTURERA CON LA DE LA  
PARTICIPACION DE INSUMOS IMPORTADOS RESPECTO DE INSUMOS  
TOTALES DE CADA DIVISION INDUSTRIAL  
( En porcentajes )

<i>CIU</i>	<i>DIVISION</i>	<i>% IND. MANUF.</i>	<i>% INS.IMP / INS.TOT.</i>
31	<i>Alimentos, bebidas</i>	30.00	20.12
32	<i>Textil e ind. cuero</i>	3.77	4.99
33	<i>Ind. madera, muebles</i>	0.24	1.89
34	<i>Fab. papel, imprenta</i>	7.36	24.69
35	<i>Fab. Sust. químicas</i>	31.33	20.10
36	<i>Ind. minerales no met.</i>	3.07	15.34
37	<i>Ind. metálicos básicos</i>	5.22	9.48
38	<i>Ind. metálico y Maq.</i>	17.97	26.00
39	<i>Ind. Manuf. diversos</i>	1.04	13.48
			100.00

*Fuente : MICITI - COFIDE*

*Elaboración : propia*

*industria manufacturera, el 20.1 % que requiere la fabricación de sustancias químicas es el 31.33 % del total industrial y el 26 % de la industria metálicas y de maquinarias es el 17.97 % del sector manufacturero.*

*De otro modo, para producir un bien son necesarios diversos tipos de insumos que pueden ser nacionales o importados. El uso de insumos nacionales implica que algunos de ellos se deje de exportar por producir el bien y no genere ingresos de divisas. A estos productos que de no haberse usado como insumo pudieron haberse exportado se le denomina bienes exportables. Entonces, la producción de un bien incorpora insumos importados, insumos nacionales exportables e insumos nacionales no exportables. Sin embargo estos últimos incorporan también insumos importados, nacionales exportables y nacionales no exportables y así sucesivamente, es decir, un productor compra no sólo directa sino también indirectamente insumos que conllevan egresos de divisas.*

*En el Cuadro No 7.8 se muestra el componente importado Directo e Indirecto de bienes, observándose que todos los sectores requieren de insumos importados, principalmente en lo relacionado al transporte La construcción de materiales para el transporte ( 40.93 % ) y la industria automotriz ( 37.55 % ) La fabricación de productos de caucho, la industria de productos plásticos y de los productos de la molinería tienen el componente importado directo e indirecto de aproximadamente del 28 % .*

## CUADRO No 7.8

## COMPONENTE IMPORTADO DIRECTO

## E INDIRECTO DE BIENES

( En porcentaje )

**I.- PRODUCTOS PRIMARIOS**

1.- Productos Agropecuarios	7.29
2.- Prod. Silvicultura y caza	5.63
3.- Pesca	3.29
4.- Extracción de petróleo	2.23
5.- Minería metálica	9.16
6.- Minería no metálica	6.09

**II.- ALIMENTOS, TABACO, BEBIDAS**

7.- Fab. de prod. lácteos	18.03
8.- Elab. y preserv. de pescado	5.02
10.- Molinería y panadería	27.94
11.- Elab. y refin. de azúcar	7.06
12.- Matanza y conserv de carnes	6.24
13.- Elab. alimentos diversos	8.99
14.- Elab. alimentos para animales	16.15
15.- Elab. de cerveza y malta	17.14
16.- Elab. de otras bebidas	8.74
17.- Elab. de tabaco	19.17

**III.- PRODUCTOS TEXTILES**

18.- Fab. hilados y tejidos text.	9.47
19.- Elab. de otros textiles	7.85
20.- Fab de prendas de vestir	5.75

**IV.- PRODUCTOS QUÍMICOS**

28.- Fab. prod. quim. bas. y abono	20.96
29.- Fab. prod. farm. y medicina	26.16
30.- Fab. de otros químicos	22.22



**V.- METAL MECANICA**

39.- Fab. de producción metal diverso	18.73
40.- Const. maq. no elect agr. e ind.	14.23
41.- Const. maq. no elect diversa	16.21
42.- Const. maq. apar. y sum. elect.	14.23
43.- Fab. eq. y apar. doméstico	19.60
44.- Const y rep de barcos	13.06
45.- Industria automotriz	37.55
46.- Const. mat. transporte diverso	40.93

**VI.- TRANSFORMACION DE PRODUCTOS PRIMARIOS**

9.- Elab. harina y aceite de pescado	5.69
31.- Refinación de petróleo	7.85
35.- Fabricación de cemento	6.36
36.- Transf. prod. mineros no metalico	7.95
37.- Siderurgia	15.13
38.- Transf. metales no ferrosos	8.07

**VII.- DIVERSOS**

21.- Prep. cueros y art. de cuero	13.39
22.- Fabricación de calzados	12.46
23.- Fabric. de prod. de madera	4.69
24.- Fabricación de muebles	5.71
25.- Fab. de pulpa de papel y cartón	17.75
26.- Fab. de art. de papel y cartón	11.68
27.- Impresión y edición	6.06
32.- Fab. de productos de caucho	28.22
33.- Fab. de productos plásticos	28.57
34.- Fab. de vidrio y art. de vidrios	14.78
47.- Fab. prod. mant. diversos	11.09

Fuente            Moneda No 1 Julio 1988

**7.1.2 COMPONENTE IMPORTADO DE LA OFERTA TOTAL DE BIENES MANUFACTURADOS**

La dependencia externa de la industria manufacturera también se refleja en la oferta total de bienes industriales.

Si bien se ha logrado un cierto avance en la sustitución de algunos bienes intermedios, el componente importado de la oferta total de estos insumos sigue siendo elevado. El 50% de los requerimientos del conjunto de la

*economía por productos químicos básicos es abastecido por importaciones, dado el incipiente desarrollo de la química básica y la ausencia de un complejo petroquímico en el país ( Cuadro No 7.9 ).*

CUADRO 7.9

*COMPONENTE IMPORTADO DE LA OFERTA TOTAL DE  
BIENES MANUFACTURADOS INTERMEDIOS (\*)*

*( En porcentajes )*

<i>Cueros</i>	<i>0.5</i>
<i>Papel</i>	<i>11.1</i>
<i>Química Básica y abonos</i>	<i>50.5</i>
<i>Otros productos químicos</i>	<i>22.8</i>
<i>Derivados del petróleo</i>	<i>10.7</i>
<i>Caucho y plásticos</i>	<i>10.5</i>
<i>Prod. de minerales no metálicos</i>	<i>8.4</i>
<i>Siderurgia</i>	<i>19.7</i>
<i>Metalurgia no ferrosa</i>	<i>2.4</i>

*(\*) Producción a precios básicos e importaciones*

*CIF, no se incluyen derechos arancelarios*

*Fuente INE, Tabla Insumo-Producto 1979*

*Elaboración Iris Shimabukuro*

*"Proceso de Industrialización 1950-88. Pautas para el diseño de una nueva política Industrial"*

*Sin embargo, las posibilidades de avanzar en la línea química es bastante limitados debido al tamaño del mercado interno y a la restricción tecnológica provenientes de las escalas mininas asociadas a esta industria básica.*

*En cuanto a la industria de bienes de consumo no durables, la sustitución tuvo avances significativos. A excepción de los medicamentos, la oferta total de estos bienes registra un bajo componente importado ( Cuadro No 7.10 ).*

*CUADRO No 7.10*

*COMPONENTE IMPORTADO DE LA OFERTA TOTAL DE BIENES*

*MANUFACTURADOS DE CONSUMO NO DURADERO (\*)*

*( En porcentaje )*

<i>Alimentos</i>	<i>5.9</i>
<i>Bebidas y tabaco</i>	<i>2.8</i>
<i>Textiles</i>	<i>1.3</i>
<i>Prendas de vestir</i>	<i>1.4</i>
<i>Muebles</i>	<i>1.9</i>
<i>Imprenta</i>	<i>5.7</i>
<i>Medicamentos</i>	<i>21.2</i>

*(\*) Producción a precios básicos, importación CIF excluye derechos arancelarios, excluye harina de pescado*

*Fuente INE, Tabla Insumo-Producto 1979*

*Elaboración Iris Shimabukuro. Proceso de Industrialización 1950-88*

*Sin embargo, si bien se ha logrado reducir significativamente la importación de alimentos procesados, la producción de estos ha venido mostrando una creciente dependencia de insumos importados, como consecuencia del deterioro de la agricultura y la incorporación de un patrón de producción alimentos que privilegió el uso de insumos importados.*

*En cuanto a los bienes de capital, más del 80 % de la oferta de maquinaria no eléctrica corresponde a las importaciones, lo que demuestra que la sustitución avanzó menos en este sector. La oferta total de artefactos de uso doméstico y los de materiales de transporte son casi similares y la oferta total de maquinaria y aparatos industriales es de 42% lo que muestran también un elevado componente importado ( Cuadro No 7.11 ).*

*CUADRO No 7.11*

*COMPONENTE IMPORTADO DE LA OFERTA DE*

*BIENES DE CAPITAL (\*)*

*( En porcentajes )*

<i>Metálicos diversos</i>	<i>18.2</i>
<i>Maquinarias no electricas</i>	<i>82.2</i>
<i>Maquinarias y equipos industriales</i>	<i>42.0</i>
<i>Artefactos de uso doméstico</i>	<i>58.6</i>
<i>Materiales de transporte</i>	<i>58.4</i>

*(\*) Producción a precios básicos, importaciones a valores*

*CIF, excluye derechos arancelarios.*

*Fuente INE, Tabla de Insumo-Producto 1979*

*Elaboración Iris Shimabukuro. Proceso de Industrialización 1950-88*

## CAPITULO 8

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1.- *El comercio exterior desempeña un rol fundamental en el funcionamiento de la economía peruana, por que no sólo permite complementar la oferta doméstica y proporcionar una demanda adicional a la producción interna, sinó que el estado de su situación tiene inmediatas repercusiones sobre el resto de la economía, principalmente en cuanto al ritmo de crecimiento y sobre la estructura del aparato productivo.*
- 2.- *El comportamiento de la economía está ligado a la estrategia de desarrollo aplicada y a las políticas económicas que la pusieron en práctica. La estrategia impuesta en el Perú fué la política de industrialización y la sustitución de importaciones, a través de la protección, asumida desde fines de la década de los años cincuenta. Los principales instrumentos para su implementación, correspondieron a los de la política arancelaria, para-arancelaria y cambiaria.*
- 3.- *Sin embargo, no podemos afirmar que ha habido una política de protección, si por tal entendemos como un conjunto de medidas deliberadas y sistemáticas para hacer posible y estimular el desarrollo de ciertas industrias seleccionadas racionalmente dentro de objetivos claramente perseguidos por una política de desarrollo económico.*

*Lo que sí ha habido y hay es proteccionismo, pero como resultado, en gran parte indirecto, de medidas especiales que se tomaron a menudo, por lo menos inicialmente, con carácter*

*de emergencia para resolver problemas de balanza de pagos o bajo la presión de otros factores exógenos, dando lugar a un proteccionismo cuyas características eran la falta de autonomía, niveles arancelarios muy elevados y la aplicación indiscriminada.*

- 4.- *La estrategia de sustitución de importaciones, determinó que las inversiones privadas como públicas se orienten hacia las industrias manufactureras. La misma que fué edificada a partir del establecimiento de un sistema de protección efectiva, resultante de la aplicación de aquellos instrumentos en forma diferenciada, según el producto o regiones del país que se quisieron favorecer en su desarrollo.*
- 5.- *La política arancelaria ha consistido en términos generales, en otorgar protección nominal "adecuado" en forma casi permanente y a niveles muy altos a toda industria que intentaba desarrollarse, sin tener en cuenta sus posibilidades técnica -económicas.*
- 6.- *Cuando una nueva industria manufacturera comenzaba a desarrollarse, a fin de otorgarle la protección "adecuada", se les otorgaba una tasa arancelaria elevada. De este modo, los sectores de más fácil industrialización sustitutiva, en este caso los productores de bienes manufactureros de consumo final, le correspondieron una mayor tasa respecto a los sectores de más difícil industrialización, como son los sectores productores de bienes intermedios o de capital.*

- 7.- *La política arancelaria también ha sido utilizado frecuentemente para generar mayores ingresos fiscales, desnaturalizando su función de instrumento de la política comercial. Así como la utilización del arancel, con el fin de establecer industrias estratégicas desde el punto de vista de la seguridad y la defensa nacional, que favorecieron esquemas de protección de carácter permanente.*
- 8.- *La protección nominal establecida por la estructura arancelaria fué muchas veces superada por el uso de instrumentos para-arancelarios , particularmente durante el primer quinquenio de los años setenta, donde éstos instrumentos se convirtieron en la principal barrera de protección y los sistemas arancelarios y cambiarios, jugaron un papel prácticamente secundario.*
- 9.- *La estructura arancelaria elevada y dispersa, afectó las decisiones productivas e introdujo distorsiones en el proceso interno de asignación de recursos, al modificar los precios relativos de los bienes al margen de la dotación de recursos con que cuenta el país. Sus efectos está relacionado con el uso de técnicas intensivas en capital, que genera un sesgo en contra de la utilización de la mano de obra agravando el problema de empleo, y de la utilización intensiva de insumos importados en lugar de desarrollar los recursos internos.*  
*La consecuencia de ésta política además de ampliar la dependencia externa, es la crónica presencia de crisis en la balanza de pagos por el uso masivo de divisas de ese esquema.*

- 10.- Otro efecto de esta política está referido al grado de ineficiencia en la asignación de recursos en la economía. Los aranceles permiten operar a las empresas protegidas con sobrecostos que son trasladados a otras empresas. Sin embargo, los sobrecostos al productor nacional no siempre pueden ser trasladados al consumidor final o a otras empresas, como es el caso de los exportadores que enfrentan precios establecidos en el mercado internacional. Esto produce una apreciación de ineficiencia generalizada y no permite la posibilidad de incursionar con éxito en los mercados externos. En ese sentido se está subestimando el potencial exportador de la industria peruana.
11. Por otro lado, el mercado interno que se mantuvo cautivo fué más rentable y resultó más racional orientar su producción hacia éste. Bajo estas circunstancias, el productor nacional no se vió incentivado en incursionar en actividades de comercio exterior que alivien la presión sobre las reservas internacionales. A ésto se sumaron los efectos de la política cambiaria, que mantuvo un retraso en los niveles de tipo de cambio real.
- 12.- Ante los costos impuestos a otros sectores por las restricciones a la importaciones, se han aplicado una diversidad de políticas compensatorias como exoneraciones y franquicias de los derechos aduaneros y subsidios, que determinaron que se observen diferencias tan acentuadas entre el arancel nominal y el real.



- 13.- *En cuanto a las restricciones cuantitativas, la experiencia indica que son mayores las desventajas de ese sistema, toda vez que representan altos costos burocráticos por la administración de los controles, la creación de rentas para los beneficiarios de las licencias y cuotas de importación, incertidumbre en la aprobación de las licencias y corrupción en su otorgamiento.*
14. *La política arancelaria aplicada en coherencia con la política de sustitución de importaciones, explica en gran medida la estructura industrial actual y que no favorecen un proceso de desarrollo económico orgánico. Estructura caracterizada por la vulnerabilidad a las fluctuaciones en los ingresos del exterior, de tal forma que los ciclos de balanza de pagos coinciden con los ciclos industriales y de la economía en general; es decir, los ciclos de crisis de balanza de pagos coinciden con periodos de dificultades en el sector industrial, que limitan posibilidades de un proceso de crecimiento sostenido.*
- 15.- *Siendo el Arancel de Aduanas un instrumento que incide en la rentabilidad de actividades productivas al alterar los precios relativos de los bienes, su articulación con otras políticas, especialmente con la cambiaria dentro de la política de comercio exterior, es inevitable. En tal sentido, para que el arancel pueda actuar en función de los objetivos trazados requiere de una política cambiaria realista; es decir, que el tipo de cambio mantenga una reducida diferencia respecto del*

*nivel de cambio de mercado libre. Todo atraso cambiario, desvirtúa la acción del arancel como elemento de protección.*

*El cálculo del tipo de paridad es útil para este propósito, no obstante debe tenerse presente que sólo se trata de un indicador teórico que requiere de ajustes permanentes en su metodología especialmente en la estructura, a fin de preservar su validéz relativa.*

*16.- Si bien las tarifas representan una parte importante de los ingresos fiscales, el arancel no debe considerarse como un instrumento netamente fiscalista, toda vez que su elevación desproporcionada propicia el contrabando, la subvaluación aduanera y justifica, por otra parte, la proliferación de exoneraciones o liberaciones. La coexistencia de tales efectos anula la acción del arancel, provocando una falsa percepción sobre la protección .*

*17.- Las tarifas arancelarias representan una protección limitada, objetiva y cuantificable para la producción nacional, a diferencia de las restricciones o prohibiciones a las importaciones que constituyen una protección ilimitada. En tal sentido, la aplicación de las tarifas como instrumento de protección y regulación del comercio exterior debe ser preferible.*

*18.- La adopción de una política arancelaria coherente requiere eliminar la promoción de inversiones mediante liberaciones arancelarias. Esto no sólo representa la reducción de los ya exigüos ingresos fiscales, sino que introducen distorsiones en*

*los precios relativos con repercusiones en cadena cuyos efectos no han sido debidamente evaluados. Tales exoneraciones generalmente llevan a decisiones sesgadas y su beneficio no se traslada a la población.*

*19.- Igualmente la sana política arancelaria requiere de no negociar tarifas públicas mediante liberaciones arancelarias, por lo que los organismos del Estado deben también pagar todos los derechos a la importación. Esto significa que las entidades públicas deben presupuestar los derechos de acuerdo a su programa de adquisiciones, para que tomen decisiones racionales y eviten la distorsión de los precios.*

*20.- Cualquier política comercial que se aplique debe tener como su característica más importante la estabilidad, pues es la única que permite que se realice inversiones a largo plazo.*

*21.- Contrariamente a lo que comúnmente se vió implementarse, es perjudicial fijar el arancel a si existe o nó producción nacional.*

*22.- El efecto más grave de la aplicación de un arancel es de alterar la estructura productiva del país. En consecuencia, el objetivo de la política arancelaria debe ser proteger a la producción nacional de la competencia externa orientando la asignación de recursos de inversión a las ventajas de que goza el país y a las ventajas comparativas que se considera factible alcanzar.*

*23.- No debe utilizarse el Arancel de Aduanas para otros objetivos, como pueden ser fundamentalmente para recaudar ingresos*

*fiscales, redistribuir el ingreso, etc. ya que se obtienen efectos no deseados sobre la asignación de recursos. En éstos casos el instrumento adecuado no es el arancel, sino que debe buscarse otros instrumentos que no afecten la estructura productiva del país.*

*24.- La protección arancelaria se hace a costa de los demás sectores productivos. Todo arancel por encima del promedio es un subsidio a la producción y todo arancel por debajo es un subsidio a la importación, con la consiguiente desprotección a la producción nacional.*

*25.- En forma adicional al arancel de aduanas, el sistema de incentivos al productor nacional considera el uso de instrumentos para-arancelarios así como impuestos internos, tipo de cambio diferenciados, subsidios de créditos , regulaciones, etc; estos elementos deben de incorporarse en la evaluación integral del nivel de protección al productor nacional.*

*26.- En el pensamiento económico vigente en América Latina existen razonables concordancias y acercamientos sobre ciertos temas centrales, al lado de algunas discrepancia:*

*a) Nadie está en desacuerdo con que la inserción dinámica en el comercio internacional es una necesidad de la época. Pero existen discrepancias en la política para lograr eso : libelización total versus política activa y promoción de exportaciones.*

- b) *Hay coincidencias en que el crecimiento por sí solo no soluciona la pobreza y que por lo tanto, el Estado tiene una responsabilidad crítica en materia social.*
- c) *El mercado es lo mejor que hay para asignar los recursos, pero siempre es necesario mejorar su funcionamiento con algún grado de supervisión y de guía.*

27.- *De acuerdo a las nuevas tendencias del comercio internacional en los actuales momentos, el Perú debería de buscar de formar parte o reforzar su participación en los bloques económicos, ya sea por ejemplo en el Mercosur, Nafta , Pacto Andino o en otros, dado que ésto le permitirá no sólo ampliar el mercado para nuestras exportaciones sino que también tendrá mayor capacidad negociadora en el comercio internacional. Más aún todavía si consideramos que la políticas macroeconómicas de los países andinos empiezan a armonizarse y tener grandes similitudes en este sentido. Los ajustes estructurales, la apertura comercial, la corriente privatizadora, un marco promotor de las inversiones, otorgan al presente andino un mercado entorno favorable para la integración económica y comercial de los pueblos de la subregión.*

28.- *Dado la importancia de los efectos macro y microeconómico que producen en la economía la aplicación de aranceles, se plantea una disyuntiva crucial mantener una estructura de tasas diferenciadas o establecer una tasa única (arancel FLAT o plano).*

*Para los liberales, el arancel debe ser una tasa única que no modifique los precios relativos. Mientras que para otros, las fuerzas del mercado en una economía subdesarrollada y con un pequeño mercado en términos de comercio internacional, presentan distorsiones que no reflejan adecuadamente la dotación de recursos. Por ello, el arancel de un país como el nuestro debe alterar los precios relativos de acuerdo a determinados objetivos.*

*Los argumentos en favor y en contra son todos atendibles, puesto que esto va a depender de los objetivos que se persiguen con determinadas políticas.*

*29.- Actualmente a consecuencia del D.S. 100-93-EF publicado el 18 de Junio de 1993, la estructura arancelaria que presenta el Perú, podríamos considerarlas como un arancel de perfil cuasi-plano, dado que aproximadamente el 87 % de las partidas arancelarias están gravados con el arancel de 15 % sobre el valor CIF, anteriormente éstas eran el 74 % del total de partidas existentes en el Arancel de Aduanas ( 6,481 partidas ). Quedando de esta manera reducido el arancel promedio nominal de 17.6 % a 16.3 % , pero sigue siendo el mayor en comparación del resto de países andinos.*

*Simultáneamente con la rebaja de los aranceles, con el D.S. 101-93-EF publicado el mismo día, se disminuyó también el impuesto selectivo a consumo. Anteriormente estaban gravados con este impuesto 135 partidas, actualmente sólo lo están 42. El objetivo*

*de esta rebaja es contrarrestar el contrabando al disminuirle el  
márgen de ganancia en su comercio.*

RESTRICCIONES PARA - ARANCELARIAS A LAS IMPORTACIONES

(Numeros de partidas arancelarias)

	1978	1979		1980		1981	1982	1983	1984	1985	
	DIC.	MARZO	DIC.	JULIO	DIC.	DIC.	DIC.	DIC.	DIC.	JULIO	DIC.
Importacion Libre	1,753	1,753	3,745	4,745	4,980	5,088	5,075	5,136	4,996	4,757	3,259
Importacion Restringida (Observadas)	1,038	1,038	1,258	343	117	112	144	118	126	350	1,553
Importacion Prohibida	1,852	1,313	9	9	7	7	7	8	7	8	525
Importacion Prohibida Temporalmente	0	539	0	0	0	0	0	0	172	188	0
Universo Arancelario	4,643	4,643	5,012	5,097	5,104	5,207	5,226	5,262	5,301	5,303	5,337

	1986		1987		1988		1989		1990		1991	
	FEB.	ABRIL	JUNIO	DIC.	SET.	DIC.	JUNIO	DIC.	JULIO	AGOSTO	DIC.	MARZO
Importacion Libre	3,220	3,224	1,744	0	0	0	373	4,192	4,721	5,244	5,269	5,267
Importacion Restringida (Observadas)	1,557	1,574	2,971	4,715	4,721	4,724	4,351	535	6	0	0	0
Importacion Prohibida	562	541	539	539	539	539	539	539	539	25	0	0
Importacion Prohibida Temporalmente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Universo Arancelario	5,339	5,339	5,254	5,254	5,260	5,263	5,263	5,266	5,266	5,269	5,269	5,267

NOTAS : - En Diciembre de 1989, las partidas de importacion libre incluye a 27 parcialmente libre.  
 - En Diciembre de 1990 y Marzo de 1991 las importaciones restringidas, son solo las que se exijan por razones de sanidad, prevencion de enfermedades, plagas y otras razones tecnicas

Fuente : OFINE - MEF

Elaboracion : Propio



ESTRUCTURA ARANCELARIAS DE LAS IMPORTACIONES

( Promedios Aritmetico )

	1979	1980		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	DIC.	JUL.	DIC.	DIC.	DIC. (1)	DIC. (2)	DIC. (3)	DIC. (4)	DIC. (4)	DIC. (5)	DIC. (6)	DIC. (7)	DIC. (8)
Animal vivo,prod. animal	35	35	32	30	35	40	46	51	51	54	59	56	33
Productos reino vegetal	46	46	35	28	31	36	45	49	49	52	56	53	30
Grasas y aceites	32	32	31	26	29	35	50	55	56	59	63	65	21
Prod.indust.alim.,bebida	78	78	53	51	59	61	79	89	90	93	94	91	40
Productos minerales	20	20	18	16	18	26	34	37	37	40	44	46	16
Productos quimicos	25	25	24	21	25	32	47	52	51	54	59	56	17
Materiales plasticos	39	39	38	34	39	44	61	68	66	69	73	70	25
Pieles y cueros	71	71	51	51	58	60	79	87	87	90	94	86	34
Madera y carbon vegetal	39	39	36	36	41	45	62	69	69	72	76	72	33
Material uso fabr.papel	46	46	41	36	41	46	63	70	69	72	76	73	34
Material textil,manufact.	76	76	52	51	59	61	80	89	88	91	95	86	37
Calzado,soabreria,afines	93	93	60	60	69	70	91	102	101	104	108	100	49
Manuf.piedra,yeso,cemento	47	47	42	37	43	47	65	72	72	75	79	75	31
Joyeria	65	65	42	42	48	52	70	78	78	81	85	80	39
Metal comun y manufact.	36	36	35	32	37	42	59	65	65	68	72	68	26
Maq. aparatos,mat.elect.	33	33	33	31	35	41	57	63	63	66	70	61	26
Material de transporte	39	39	34	29	34	39	54	60	60	63	67	57	26
Instrum.optica,foto,cine	40	40	38	34	38	43	60	66	66	69	73	72	28
Armas y municiones	41	41	40	40	46	50	68	74	73	76	81	82	33
Productos diversos	57	57	51	50	58	60	80	89	88	91	95	94	45
Objetos de arte	10	10	10	7	8	17	27	30	30	33	40	42	36
Arancel promedio	40	40	34	32	36	41	57	63	63	66	70	66	26

(1) Incluye la Sobretasa de 15 % sobre el arancel

(2) Incluye la Sobretasa de 10 % sobre el Valor C.I.F

(3) Incluye la Sobretasa de 15 % sobre el Valor C.I.F vigente a partir de Abril de 1984

(4) Incluye la Sobretasa de 17 % sobre el Valor C.I.F vigente a partir de Mayo de 1985

(5) Incluye la Sobretasa de 21 % sobre el Valor C.I.F vigente a partir de Octubre de 1987

(6) Incluye la Sobretasa de 24 % sobre el Valor C.I.F vigente a partir de Enero de 1988

(7) Incluye la Sobretasa de 24 % sobre el Valor C.I.F vigente a partir de Enero de 1988

Adicionalmente en Junio de 1989 se establecio un arancel maximo (ad-valorem y sobretasa) de 84% para las importaciones de bienes intermedios y de capital

(9) D.S. 257-90-EF y D.S. 294-90-EF que elimino la sobretasa a las importaciones

Fuente : Memorias BCRP.

Elaboracion : Propia

A N E X O    No 3

NIVEL Y ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	
	DIC.	DIC.	DIC.	DIC.	DIC.	DIC.	DIC.	DIC.	DIC.	junio	DIC.	DIC.	SET.	DIC.
Arancel Promedio (con sobretasa)	66	39	34	32	36	41	57	63	63	63	70	66	32	26
Desviac. estandar	27		18	18	18	18	22	24	24	24	20	25	17	13
Arancel maximo (sin sobretasa)	355	155	60	60	60	60	76	120	120	120	84	84	50	50
Arancel maximo (con sobretasa)			60	60	69	70	91	137	137	137	108	110	60	50
Sobretasa					15	10	15	17	17	17	24	24	10	0
Numero de Partidas con ad-valorem :														
a) De 0 %			31	37	64	63	5	6	6	6	0	10		
b) De 0 a 10 %			388	594	582	629	458	179	173	173	462	683		
c) De 10 a 20 %			755	1,297	1,314	1,282	451	614	618	618	325	298	2,177	2,177
d) De 20 a 30 %			1,577	1,223	1,217	1,233	529	576	580	580	574	530	1,945	1,945
e) De 30 a 40 %			768	647	641	647	1,456	749	749	749	736	689		
f) De 40 a 50 %			436	380	377	378	759	1,223	1,223	1,223	1,204	1,143	1,147	1,147
g) De 50 a 60 %			1,149	1,029	1,031	1,040	266	580	581	582	569	562		
h) De 60 a 70 %							360	130	129	129	127	126		
i) De 70 a 80 %							1,017	313	313	313	307	285		
j) Mas de 80 %								967	967	967	950	940		
<b>TOTAL</b>			5,104	5,207	5,226	5,272	5,301	5,337	5,339	5,340	5,254	5,266	5,269	5,269

Fuente : MEF

Elaboracion : Propio

## ANEXO No 4

## INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL

( Porcentaje del PBI )

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
INGRESOS TRIBUTARIOS	13.2	13.4	14.9	13.4	13.8	15.5	15.2	16.9
1. A la Renta	4.2	4.5	4.4	3.0	2.9	2.6	3.4	5.0
2. Al Patrimonio	0.6	0.9	0.7	0.7	0.9	0.7	0.5	0.5
3. A la Importacion	2.5	2.2	3.2	2.4	1.9	2.3	1.9	2.6
4. A la Exportacion	-	0.4	0.4	0.8	1.5	1.9	2.5	2.0
5. A la Prod. y Consumo	5.6	5.4	5.8	6.1	6.3	7.3	6.5	6.3
6. Otros Impuestos	0.3	-	0.4	0.4	0.3	0.7	0.4	0.5
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.9	2.0	1.5	1.6	1.4	1.1	1.6	1.4
DOCUM. VALORADOS	-0.3	-0.2	-0.4	-0.4	-0.6	-0.8	-1.0	-1.3
TOTAL INGRESOS CORRIENTE	14.8	15.2	16.0	14.6	14.6	15.8	15.8	17.0

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
INGRESOS TRIBUTARIOS	14.1	14.1	11.7	12.6	14.3	12	9.1	9.2	5.9
1. A la Renta	2.9	2.8	2.1	2.1	1.8	2.7	1.8	2.0	0.9
2. Al Patrimonio	0.6	0.6	0.4	0.4	0.4	0.6	0.4	0.5	0.2
3. A la Importacion	3.0	2.7	2.3	2.6	3.0	2.4	1.9	1.3	0.9
4. A la Exportacion	1.1	0.7	0.3	0.1	0.3	0.2	n.s.	0.1	0.1
5. A la Prod. y Consumo	6.0	6.8	6.2	6.6	8.2	5.8	4.7	4.7	3
6. Otros Impuestos	0.5	0.5	0.4	0.8	0.6	0.3	0.3	0.6	0.8
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.2	1.3	1.2	2.4	1.7	1.3	0.6	0.6	0.3
DOCUM. VALORADOS	-0.9	-1.0	-0.9	-1.0	-1.1	-0.8	-0.7	-0.6	-0.7
TOTAL INGRESOS CORRIENTE	14.4	14.4	12.0	14.0	14.9	12.5	9.0	9.2	5.5

FUENTE : MEMORIAS DEL BCRP

ELABORACION : PROPIO

IMPORTACIONES    F. O. B.    SEGUN    CUODE  
( Millones de dolares )

CUODE	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
BIENES DE CONSUMO	75	74	81	91	129	155	199	176	173	104	146
- No Duradero	60	60	64	75	84	105	130	103	83	63	113
- Duradero	15	14	17	16	45	50	69	73	90	41	33
MAT.PRIMA Y PROD.INTERM.	256	257	353	372	387	920	1172	1032	1050	734	899
- Combustible,lubricantes	16	10	21	37	47	188	269	338	359	73	54
- Para la Agricultura	9	10	11	13	16	42	101	59	61	52	56
- Para la Industria	231	237	321	322	324	690	802	635	630	609	789
BIENES DE CAPITAL	170	187	189	197	318	611	781	675	469	458	693
- Material construccion	11	11	15	16	18	72	102	53	39	37	34
- Para la Agricultura	5	7	12	10	16	15	20	17	9	15	29
- Para la Industria	109	113	137	148	231	434	499	472	313	316	452
- Equipo de Transporte	45	56	25	23	53	90	160	133	108	90	178
AJUSTE Y DIVERSOS	158	182	107	152	199	223	238	217	472	304	213
TOTAL	659	700	730	812	1033	1909	2390	2100	2164	1600	1951
Tasa Nominal Ad-Valorem (promedio aritmetico)	61	61	61	69	69	69	69	69	69	66	39
Tasa Efectiva o Real	35	34	32	27	25	14	22	24	20	25	21

CUODE	1980	1981	1982	1983	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
BIENES DE CONSUMO	386	618	508	370	129	378	409	272	251	329	555
- No Duradero	285	344	289	260	91	316	361	244	226	287	345
- Duradero	101	274	219	110	38	62	48	28	25	42	210
MAT.PRIMA Y PROD.INTERM.	1163	1381	1302	990	824	1242	1462	1586	1089	1303	1507
- Combustible,lubricantes	39	78	48	40	33	47	108	251	186	245	348
- Para la Agricultura	70	114	120	51	42	73	105	123	59	98	90
- Para la Industria	1054	1189	1134	899	749	1122	1249	1212	844	960	1069
BIENES DE CAPITAL	1125	1521	1472	900	558	761	976	729	666	918	910
- Material construccion	43	138	169	74	46	58	55	43	44	56	50
- Para la Agricultura	53	40	37	22	13	36	56	32	42	57	28
- Para la Industria	709	932	908	579	358	493	604	468	373	568	581
- Equipo de Transporte	320	411	358	225	141	174	261	186	207	237	251
AJUSTE Y DIVERSOS	388	283	505	462	295	215	335	203	285	335	3
TOTAL	3062	3803	3787	2722	1806	2596	3182	2790	2291	2885	2975
Tasa Nominal Ad-Valorem (promedio aritmetico)	34	32	36	41	63	63	63	70	66	26	17
Tasa Efectiva o Real	25	25	23	20	18	21	19	16	15	s.i.	s.i.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- El Proceso de Liberaciones de las Importaciones  
Perú : 1979 - 1982  
Banco Central de Reservas del Perú - Lima Mayo 1983
- 2.- Estructura y Elasticidad del Sistema Tributario Peruano  
Carlos Pereira  
Artículo de la XXI Reunión de Técnicos de Bancos Centrales  
del Continente Americano - Uruguay 1984
- 3.- Lineamientos de la Política Arancelaria 1982 - 1984  
Victor Revilla Calvo  
Informe de la Dirección General de Comercio Exterior sobre  
Política Arancelaria - MEF
- 4.- Los Efectos de una Nueva Política de Protección en el  
Comercio Exterior del Perú.  
Rufino Cebrejos Revilla.  
Informe de la Oficina Sectorial de Planificación del  
Ministerio de Industria , Turismo e Integración. 1978
- 5.- Política de Comercio Exterior : Protección y los Incentivos  
a las exportaciones en el Perú.  
Roberto Abusada Salah.  
Artículo presentado en el Simposio Internacional : El Perú  
frente a las nuevas Tendencias del Comercio Internacional
- 6.- El Sistema Tributario del Perú.  
IDE - ESAN.  
Mosca Azul, Editores - Lima 1983

- 7.- Nociones sobre Política Aduanera y sus Instrumentos de Aplicación.  
Carlos Anabalón Ramírez  
Programa de Financiamiento para el Desarrollo. O.E.A.
- 8.- La Economía Política del Perú : 1,956 - 1,978  
E. V. K. Fitzgerald.  
Instituto de Estudios Peruanos - Lima 1981
- 9.- La Economía Peruana : 1,950 - 1,978  
Teobaldo Pinzás García.  
Ensayo Bibliográfico. IEP. Lima 1981
- 10.- Estructura de Protección Arancelaria en el Perú.  
Ministerio de Comercio 1,977
- 11.- La Política Tributaria como Determinante del Nivel y Estructura de las Importaciones  
Documento preparado por la Secretaría General de la OEA
- 12.- Instrumentos No Arancelarios en la Políticas de Comercio Exterior  
Ricardo Ffrench Davis
- 13.- Economía Internacional  
Milciades Chacholiades
- 14.- Economía Internacional  
Salvatore Colección Schaum
- 15.- Estructura de La Protección en Países en Desarrollo  
Bela Balasa
- 16.- Proceso de Industrialización 1,950 - 1,988  
Pautas para el diseño de una nueva Política Industrial  
Iris Shimabakuro Kanashiro

Serie de Documento de Trabajo No 11

Proyecto de Cooperación Técnico Peruano - Alemán

"Estrategia y Programación del Desarrollo Productivo"

Lima Febrero 1990

17.- Comercio Exterior y Desarrollo Económico

Evolución y Perspectiva en la Economía Peruana

César Ferrari Quiñe

Serie de Documento de Trabajo No 15

Proyecto de Cooperación Técnico Peruano - Alemán

"Estrategia y Programación del Desarrollo Productivo"

Lima Febrero 1990

18.- Política Económica y Desarrollo Productivo

Un Análisis Retrospectivo

Jaime Caller Salas

Proyecto de Cooperación Técnico Peruano - Alemán

"Estrategia y Programación del Desarrollo Productivo"

Lima Mayo 1990

19.- La Reforma del Sistema de Incentivos a la Producción

Industrial

Renzo Rossini

Proyecto de Cooperación Técnico Peruano - Alemán

"Estrategia y Programación del Desarrollo Productivo"

Lima Junio 1990

20.- Intercambio y Desarrollo

Selección de Ricardo Ffrench-Davis

- Dependencia, Subdesarrollo y Política Cambiaria

Ricardo Ffrench-Davis

- La CEPAL, la idea de Desarrollo y el Comercio  
Internacional

Fernando H. Cardoso

21.- Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia

Marcelo Diamand

Edit Paidos, Buenos Aires 1972

22.- Memorias del Banco Central de Reservas

Varios años

23.- Normas Legales

Diario El Peruano          Varios Años