

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

La Reforma Comercial y de Aduanas

JULIO PAZ SOLDÁN Y MARÍA DEL CARMEN RIVERA

Marzo de 1999

IPE INSTITUTO
PERUANO
DE ECONOMÍA

-DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN-

El Instituto Peruano de Economía (IPE) es una asociación civil de derecho privado y sin fines de lucro, cuyo objetivo es realizar estudios destinados a promover el desarrollo equilibrado y sostenido de la economía de mercado.

Los Estudios del IPE tiene por finalidad divulgar los trabajos realizados por profesionales de esta institución o encargados por ella a terceros, con el objetivo de aportar al debate de tópicos económicos relevantes y presentar nuevos enfoques en el análisis de los mismos. La difusión de los Estudios sólo intenta facilitar el intercambio de ideas y dar a conocer investigaciones, con carácter preliminar, para su discusión y comentarios.

La publicación de los Estudios no está sujeta a la aprobación previa de los miembros del Directorio del IPE. Tanto el contenido de los estudios como también los análisis y conclusiones que se desprenden de ellos, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión del Instituto ni de los miembros de su Directorio.

La Reforma Comercial y de Aduanas

JULIO PAZ SOLDÁN Y MARÍA DEL CARMEN RIVERA

Marzo de 1999

Instituto Peruano de Economía © 2003

Amador Merino Reyna 460, Oficina 201

San Isidro, Lima 27, Perú

Teléfonos: (511) 442-0168, 442-0286

Fax: (511) 421-7393

Email: ipe@ipe.org.pe

Los estudios y documentos de trabajo del IPE pueden obtenerse en versión PDF en forma gratuita en la dirección electrónica: <http://www.ipe.org.pe/publicaciones>. Existe la posibilidad de solicitar una copia impresa a través del fax: (51 1) 421-2793 o del correo electrónico: ipe@ipe.org.pe

IPE Working Papers can be downloaded in PDF format free of charge from: <http://www.ipe.org.pe>. Printed versions can be ordered individually either by fax: (51 1) 421-2793 or by e-mail: ipe@ipe.org.pe

LA REFORMA COMERCIAL

I. Introducción

En 1990 el Gobierno peruano inició un ambicioso proceso de reforma comercial con el fin de elevar la eficiencia en la asignación de recursos, integrar la economía peruana a la economía mundial y crear las condiciones para el crecimiento sostenido del producto y del empleo en el mediano plazo. Con este objetivo, se eliminaron todas las prohibiciones y restricciones a las importaciones y las medidas de promoción selectiva a sectores específicos de la economía. Se redujo significativamente el nivel y dispersión de los aranceles y se eliminó la política de tipo de cambio múltiple, estableciéndose un tipo de cambio libre determinado en el mercado.

Estas medidas estuvieron orientadas a eliminar el sesgo anti-exportador que había caracterizado a la política comercial desde 1970 y a promover la asignación de recursos de acuerdo a las ventajas comparativas. La política de sustitución de importaciones aplicada en el pasado generó el estancamiento de la producción y las exportaciones, el debilitamiento de la estructura productiva del país y fue una de las causas del colapso de la economía peruana a fines de la década pasada.

Los resultados de la reforma comercial ejecutada desde 1990 han sido bastante exitosos. En el período 1993-98 la economía peruana creció a una tasa promedio anual superior al 7%, mientras que las exportaciones lo hicieron a una tasa de 8%. Asimismo, las exportaciones no tradicionales mostraron un importante dinamismo, creciendo a una tasa de 14% anual durante este período.

A partir del segundo semestre de 1997, la economía peruana estuvo expuesta a los efectos adversos del fenómeno del Niño y la crisis financiera internacional. Estos eventos generaron una severa contracción de la economía peruana, poniendo de manifiesto la falta de flexibilidad de la estructura productiva del país para adaptarse a los “shocks” externos. Con el fin de facilitar el ajuste de la economía peruana a las nuevas condiciones de la economía internacional y permitir su crecimiento sostenido en el mediano plazo, es indispensable continuar reduciendo el nivel y dispersión arancelaria y eliminar los “sobrecostos” tributarios que aún afectan a la actividad económica. Estas medidas contribuirán a la recuperación de las exportaciones y a una más eficiente integración de la economía peruana a la economía mundial.

II. LA POLITICA DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES: ANTECEDENTES

Durante la década de los 70 y 80 el Perú aplicó una política de sustitución de importaciones (PSI) con el fin de promover el desarrollo de una industria local orientada hacia el mercado interno y reducir la dependencia del exterior. Esta política se basaba en teorías que sostenían que los países en desarrollo, al ser exportadores de productos primarios e importadores de bienes industriales, experimentarían un deterioro continuo en sus términos de intercambio y tasas de crecimiento económico inferiores a las de las economías industrializadas. Se sostenía que el crecimiento de la economía mundial generaba una mayor demanda por bienes industriales, que elevaba sus precios en relación a los de los productos primarios, afectando los ingresos de los países en desarrollo y generando desequilibrios externos en sus economías. Para revertir esta situación se recomendaba a los países en desarrollo promover la industrialización de sus economías en base a políticas de sustitución de importaciones (PSI).

Muchas de estas teorías fueron complementadas con críticas al papel negativo que tenía la inversión extranjera en el desarrollo de industrias locales.

Diversos países en desarrollo aplicaron las PSI, con mayor o menor intensidad, desde la década de los 40. Las políticas aplicadas consistían en el establecimiento de medidas arancelarias y para-arancelarias orientadas a limitar las importaciones y el comercio exterior. Las primeras consistían en impuestos que afectaban únicamente a los productos importados. Por lo general, se aplicaba menores aranceles a la importación de insumos y bienes de capital requeridos por las industrias que se deseaba proteger, elevándose el nivel de protección efectiva de éstas últimas. Las medidas para-arancelarias establecían restricciones a las importaciones a través de permisos, licencias, cuotas de importación y prohibiciones para importar determinadas categorías de productos, entre otras restricciones al libre comercio. Además, se aplicaban tipos de cambio diferenciados para favorecer el ingreso de ciertos productos y se otorgaban subsidios a los sectores protegidos.

De acuerdo a esta teoría, el régimen comercial debía proteger temporalmente a las “industrias nacientes”, que inicialmente no contarían con ventajas competitivas, pero que gracias a la protección del Estado se fortalecerían crecientemente hasta poder competir internacionalmente.

Estas políticas se aplicaron en el Perú desde la década de los sesenta. Hasta ese momento la economía peruana se había caracterizado por un elevado nivel de apertura al comercio internacional e inversión extranjera, que había provocado un crecimiento importante del producto y las exportaciones. Hacia fines de la década de los 40 hubo un intento fugaz por aplicar políticas de sustitución de importaciones durante el Gobierno del Presidente Bustamante y Rivero (1945-48), que conjuntamente con otras políticas “populistas” generó una severa crisis en la economía peruana, motivando su reversión.

Las políticas de sustitución de importaciones y las restricciones a la inversión extranjera se intensificaron durante el Gobierno del Gral. Velazco Alvarado (1968-75). El objetivo del Gobierno militar era reducir la dependencia de la economía peruana del exterior y desarrollar una industria local orientada hacia el mercado interno que no dependiera de las importaciones ni del capital extranjero. Con este fin se elevaron los aranceles y se establecieron diversas medidas para-arancelarias, como licencias previas para importación y prohibiciones a las importaciones. Adicionalmente, para crear una industria intensiva en capital, se crearon diversas empresas estatales en las actividades en las que se consideraba no existía suficiente capital privado nacional.

A principios de la década de los 80 hubo un intento por reducir el nivel de protección de la industria, que concluyó cuando se agudizó la crisis económica en 1982 debido a los elevados desequilibrios macroeconómicos y a la crisis del sector externo². Uno de los problemas de este intento de reforma fue que las políticas adoptadas no fueron acompañadas de una reforma laboral, que otorgara mayor flexibilidad a las empresas para adecuarse a las nuevas condiciones. En 1983 se revertieron estas medidas y se dictaron nuevamente prohibiciones y restricciones al comercio.

² El intento de reforma comercial de principios de la década de los 80 no fue acompañado de políticas monetarias y fiscales para reducir los desequilibrios macroeconómicos. La política fiscal expansiva generó presiones para la apreciación del tipo de cambio real, aumentando la intensidad del ajuste requerido por la reducción arancelaria. Las dificultades para el servicio de la deuda agudizaron la recesión, generando dificultades adicionales para la aplicación de esta reforma.

En 1985 el Gobierno del Presidente García implementó una política económica orientada a generar una reactivación temporal de la economía en base a políticas monetarias y fiscales expansivas y a medidas proteccionistas para proteger a la industria local. En el campo comercial, se elevó el nivel de protección a la industria a través de mayores aranceles, licencias previas, cuotas de importación y prohibición a las importaciones. Adicionalmente, se estableció un sistema de tipo de cambio múltiple que encarecía la importación de determinados productos y abarataba las de otros y se elevó los subsidios canalizados a través de la banca de fomento industrial.

El cuadro No.1 muestra la estructura de protección arancelaria vigente en julio de 1990. Esta estructura se caracterizaba por el elevado nivel del arancel promedio y por su alta dispersión. Existían más de 56 tasas arancelarias, entre aranceles y “sobretasas” a la importación. Las tasas arancelarias fluctuaban en el rango de 10 a 84%. La existencia de diversas exoneraciones y tasas generaba una estructura de protección variada, en la cual los insumos y bienes de capital contaban con mayores aranceles ponderados ³. Además cerca de 540 partidas arancelarias –que afectaban al 23% de la producción industrial- no podían ser importadas y 535 estaban restringidas.

Cuadro No.1

| ESTRUCTURA DE PROTECCION | |
|--|---------|
| 1. NUMERO DE TASAS ARANCELARIAS | |
| Ad-valorem | 39 |
| Sobretasas | 14 |
| Total | 56 |
| 2. RANGO DE TASAS (%) | |
| Ad-valorem | 10-84% |
| Sobretasas | 0-24% |
| Total | 10-110% |
| 3. PROMEDIO PONDERADO ARANCEL (%) | |
| Bienes de Consumo | 30 |
| Insumos | 37 |
| Bienes de Capital | 46 |
| 4. PROMEDIO SIMPLE ARANCEL (%) | |
| | 66% |
| 5. PARTIDAS PROHIBIDAS | |
| | 539 |
| 6. PARTIDAS RESTRINGIDAS | |
| | 535 |

Fuente: Rossini (1991)

El cuadro No.2 muestra la evolución de las restricciones para-arancelarias durante el período 1985-90. Según se observa durante el período 1987-88 la totalidad de partidas arancelarias estaban sujetas a algún tipo de restricción para su importación. La importación de más de 4700 partidas estuvo restringida y la de 540 partidas estuvo prohibida. La restricción a las importaciones generó serias ineficiencias en el funcionamiento de la economía y un elevado nivel de corrupción debido a la discrecionalidad de las instituciones estatales a cargo de estas actividades y a la existencia de grupos privados con acceso a estas instituciones, que eran los únicos que podían importar ciertos productos en la economía.

³ Esta política encarecía la importación de insumos y bienes de capital que más requerían las empresas, generando desincentivos al ahorro y la inversión.

Cuadro No. 2
Restricciones Para-Arancelarias

| Partidas | Julio 1985 | Abril 1986 | Diciembre 1987 | Diciembre 1988 | Diciembre 1989 | Diciembre 1990 |
|-------------|---------------|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Libre | 4757 | 3224 | 0 | 0 | 4192 | 5269 |
| Restringida | 350 | 1574 | 4715 | 4724 | 535 | |
| Prohibida | 196 | 541 | 539 | 539 | 539 | |

Fuente: BCRP

Esta estructura arancelaria generó diversos niveles de protección efectiva entre las actividades económicas. Por un lado, existían sectores primarios orientados a la exportación como la transformación de metales no ferrosos (-45%), textiles (-42%), extracción minera (-10.8%), petróleo (-13.5%) y harina y aceite de pescado (-8.4%) que contaban con niveles de protección efectiva altamente negativos, debido a los elevados aranceles que debían pagar para importar sus insumos y bienes de capital. En general, la competitividad de los sectores primarios y los orientados a la exportación –con un nivel de protección efectiva de -8.4%- era severamente penalizada por la estructura arancelaria vigente en 1990.

Por otro lado, existía un amplio sector de la economía –fundamentalmente en la manufactura que gozaba de elevadas tasas de protección efectiva, debido a que podían importar sus insumos y bienes de capital a tasas bajas. Las prendas de vestir (261%), las bebidas y el tabaco (197%), los productos lácteos (189%), los productos alimenticios (179%), el calzado (134%), los muebles (132%), los artefactos de uso doméstico (103%), los productos metálicos (89%), los productos de caucho y plástico (89%), la impresión y edición (85%) eran sectores que contaban con altísimos niveles de protección efectiva frente a la competencia externa.

Cuadro No. 3

| TASA DE PROTECCION EFECTIVA (1) | |
|--|-------|
| Sectores Primarios y de Exportación (2) | -8.4 |
| Agropecuario | 13.2 |
| Petróleo | -13.5 |
| Extracción de Minerales | -10.8 |
| Minerales No Metálicos | 30.2 |
| Harina y Aceite de Pescado | -9.1 |
| Textiles | -42.2 |
| Transformación Metales | -45.1 |
| Manufactura Sustitutiva | 122.7 |
| Lácteos | 189.4 |
| Molinería | 30 |
| Otros productos Alimenticios | 178.8 |
| Bebidas y Tabaco | 197.2 |
| Prendas de Vestir | 261.6 |
| Artículos de Cuero | 151.2 |
| Calzado | 134 |
| Muebles | 132 |
| Papel y Derivados | 63.9 |
| Impresión y Edición | 85.1 |
| Químicos Básicos | 66.5 |
| Medicamentos | 38.1 |
| Otros Productos Químicos | 131 |
| Productos de Caucho y Plástico | 88.7 |
| Productos de Mineral No Metálico | 83.1 |
| Siderurgia | 42 |
| Productos Metálicos Diversos | 89.3 |
| Maquinaria no Eléctrica | 30.2 |
| Aparatos de Uso Profesional | 80.5 |
| Aparatos de Uso Doméstico | 103.1 |
| Aparatos de Uso Doméstico | 103.1 |
| Material de Transporte | 61.8 |

Fuente: Rossini (1991)

Para compensar el sesgo anti-exportador de la política comercial, el Gobierno creó sistemas mediante los cuales efectuaba transferencias de recursos al sector de exportaciones no-tradicionales. Uno de estos mecanismos fue el Certificado de Reintegro Tributario a las Exportaciones (CERTEX), mediante el cual se devolvía un porcentaje del valor de la exportación a los exportadores no-tradicionales. Como se observa en el Cuadro No. 4 el Gobierno estableció una estructura de tasas diferenciadas para el CERTEX con el objetivo de promover el desarrollo de ciertas exportaciones no-tradicionales. Esta política generó distorsiones en la asignación de recursos, promoviendo inversiones en actividades en las que el país no contaba con ventajas comparativas y que no podían desarrollarse sin la ayuda estatal. Para complementar el apoyo estatal a través del CERTEX se crearon líneas de crédito subsidiadas para financiar las exportaciones no-tradicionales, que además de distorsionar aún más la asignación de recursos en el sector exportador, incrementaron el déficit cuadi-fiscal del Banco Central de Reserva y, de esta forma, la inestabilidad macroeconómica.

Cuadro No.4

| Tasas de Reintegro del CERTEX | |
|--------------------------------------|--------|
| Básico | 15-30% |
| Complementario | 1-10% |
| Artisanal | 35% |
| Descentralización | 10% |

(1) Tasas sobre el valor FOB de la exportación
Fuente: BCRP

En resumen, durante el período 1970-90 el régimen comercial peruana se caracterizó por la presencia de:

- 1) Alto nivel y dispersión arancelaria;
- 2) Prohibiciones a la importación de 540 partidas arancelarias;
- 3) Restricciones a las importaciones de más de 4700 partidas arancelarias a través de licencias de cambio, licencias previas de importación, registro de importadores.
- 4) Monopolio estatal en la importación y comercialización de diversos productos, especialmente agropecuarios.
- 5) Control de la tenencia de divisas; en algunas ocasiones constituía delito tener dólares dentro o fuera del país.
- 6) Fijación del tipo de cambio por el Estado, con tipos de cambio múltiples, según se tratara de viajes de negocios, viajes de turismo, estudios, enfermedades, importaciones, exportaciones, etc.
- 7) Fomento distorsionado de las exportaciones, mediante transferencias directas a través del CERTEX y líneas de crédito a tasas de interés por debajo de las internacionales.
- 8) Restricción a la exportación de alimentos para proteger el consumo interno (frijol, cebolla, etc.).

III. RESULTADOS DE LA POLITICA DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Las PSI implementadas durante la década de los 70 y 80 tuvieron un impacto sumamente negativo en el desempeño de la economía peruana. Estas políticas generaron el estancamiento de la actividad productiva y de las exportaciones, disminuyeron la eficiencia de la economía y afectaron el bienestar de los consumidores. Las medidas proteccionistas, conjuntamente con las políticas macroeconómicas aplicadas y el elevado intervencionismo estatal, provocaron el colapso de la economía peruana a fines de la década pasada.

Durante el período 1970-90 la economía peruana mostró un magro desempeño. Según se observa en el cuadro No. 5, el crecimiento promedio anual del PBI durante este período fue de

únicamente 1.3%, inferior a la tasa de crecimiento poblacional de 2.5% registrada. A pesar del elevado nivel de protección que recibió, la industria manufacturera fue una de las actividades de peor desempeño durante este período, registrando un crecimiento promedio anual de únicamente 0.7%. Este crecimiento fue inferior al experimentado por otras actividades como la agricultura y la minería, de pobre desempeño también, que fueron severamente castigadas durante el período 1970-90 y contaron con tasas de protección efectivas más bajas que la manufactura (ver cuadro No. 3).

Cuadro No.5

| CRECIMIENTO SECTORIAL (Tasas Promedio Anual) | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| | 1970-90 | 1970-75 | 1975-80 | 1980-85 | 1985-90 |
| PBI | 1,3% | 4,9% | 2,5% | -0,4% | -1,9% |
| Agropecuario | 1,0% | 0,7% | -0,5% | 2,7% | 0,9% |
| Minería | 1,5% | 0,2% | 14,1% | -0,7% | -7,6% |
| Manufactura | 0,7% | 5,0% | 1,5% | -2,1% | -1,7% |

Fuente: INEI

Según se observa en el cuadro adjunto, las políticas implementadas generaron un crecimiento transitorio de la manufactura durante la primera mitad de la década de los 70. La expansión temporal de esta actividad se debió a las políticas macroeconómicas expansivas aplicadas durante los primeros años del Gobierno del Gral. Velazco Alvarado y a las elevadas inversiones públicas efectuadas durante este período ⁴. Sin embargo, este ritmo de crecimiento decayó rápidamente en la segunda mitad de la década, cuando tuvieron que corregirse los desequilibrios provocados por las políticas macroeconómicas expansivas. A partir de ese momento, el desempeño de la industria fue negativo.

Las políticas aplicadas provocaron también el estancamiento de la minería y de la agricultura, actividades en las que el país cuenta con ventajas comparativas. Las restricciones a la inversión extranjera y el intervencionismo estatal en el sector minero a través de Minería Perú provocaron una contracción de la inversión minera. Durante la segunda mitad de la década de los 70 se produjo un crecimiento temporal del sector minero con la entrada en operación de algunos grandes proyectos realizados por el Estado y la evolución favorable de las cotizaciones internacionales de la plata y el cobre. Sin embargo, este crecimiento no pudo ser mantenido en el tiempo, debido a la ausencia de un marco atractivo para la inversión extranjera y de políticas neutras que promovieran el desarrollo de las exportaciones. Como consecuencia de ello, durante la década de los 80 el desempeño del sector fue negativo, particularmente durante el período 1985-90 en el que el producto minero cayó a una tasa promedio anual de 7.6%. El balance del período para el sector minero fue negativo, desaprovechándose la oportunidad de atraer capitales del exterior y desarrollar una minería competitiva a nivel internacional.

⁴ Durante el período 1970-1975 el déficit económico del sector público no financiero se incrementó de 0.7% a 8.1% del PBI.

El desempeño de la agricultura también fue pobre durante este período. La reforma agraria y la intervención del Estado en la comercialización de los principales productos agrícolas desincentivaron la inversión privada y generaron el atraso del campo. La política de comercio exterior en este sector fue inestable, promoviéndose importaciones por la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) a precios subsidiados durante ciertos períodos y restringiéndose dichas importaciones para proteger a los productores locales y controlar el deterioro de las finanzas públicas durante los períodos de mayores desequilibrios macroeconómicos. Como consecuencia de estas políticas, durante el período 1970-90 el sector agropecuario mostró un crecimiento promedio anual de 1%.

Las políticas de sustitución de importaciones no generaron la industrialización del país, sino más bien crearon una industria débil e incapaz de competir internacionalmente. Las políticas de promoción a las exportaciones no-tradicionales promovieron la creación de empresas ineficientes, totalmente dependientes de la ayuda estatal para poder competir internacionalmente. Estas políticas causaron una reducción de la participación de las actividades de transformación en el PBI de 30% en 1970 a 28% en 1990 (cuadro No. 6). Durante este período se observó un crecimiento importante de las actividades de servicios, provocado por el crecimiento del sector informal, ante la incapacidad de los otros sectores de la economía para absorber la mano de obra excedentaria.

Cuadro No.6

| Composición del PBI por Grandes Sectores | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|
| (Estructura Porcentual %) | | | |
| | 1970 | 1980 | 1990 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Extractivo | 25,2 | 23,3 | 24,2 |
| Transformación | 30,2 | 29,3 | 28,1 |
| Servicios | 44,6 | 47,4 | 47,7 |

Fuente: BCRP

Estas políticas redujeron la importancia del comercio exterior en la economía peruana, generando de esta forma elevados “sobrecostos” a la inversión y a la actividad económica y, afectando el bienestar de los consumidores. Las exportaciones e importaciones como porcentaje del PBI se redujeron de 34% en 1970 a 24% en 1990. La protección de la industria local y las restricciones a la inversión extranjera desalentaron las inversiones en el sector exportador y afectaron la competitividad internacional de la economía peruana. Las actividades de exportación se vieron severamente afectadas por las restricciones y “sobrecostos” para la importación de los bienes que requerían para sus procesos productivos. En muchos casos, los exportadores no tenían otra alternativa que utilizar productos nacionales de calidad defectuosa y precios muy por encima de los niveles del mercado internacional.

Como consecuencia de estas distorsiones, durante el período 1970-90 las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 0.5%, tasa inferior a la experimentada por el PBI durante el período (cuadro No. 7). En términos reales, un peruano exportaba en 1990, 30% menos de lo que exportaba en 1967, antes de la aplicación de las PSI. El desempeño del sector exportador fue particularmente pobre durante la segunda mitad de la década de los 80, cuando se intensificó la aplicación de medidas proteccionistas y se agravaron los desequilibrios macroeconómicos, generándose una contracción promedio anual de 5% en las exportaciones. Estos resultados se dieron a pesar de que durante este período el gobierno otorgó mayor importancia a la política de promoción de exportaciones a través del CERTEX y otras transferencias estatales.

Asimismo, durante el período 1970-90 las importaciones mostraron un escaso dinamismo, reflejo del escaso crecimiento que experimentó la economía peruana y de los “sobrecostos” que las políticas proteccionistas le impusieron al resto de actividades económicas y a los consumidores para promover, sin éxito, el crecimiento de la industria local. Como consecuencia de estas políticas, la economía peruana no tuvo acceso a los principales avances e innovaciones que se producían a nivel internacional, con lo cual se rezagó aún más en términos internacionales.

Cuadro No. 7

| Exportaciones e Importaciones | | | | | |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| (Crecimiento Promedio Anual) | | | | | |
| | 1970-90 | 1970-75 | 1975-80 | 1980-85 | 1985-90 |
| Exportaciones | 0,5% | -1,4% | 7,4% | 1,0% | -5,0% |
| Importaciones | -0,1% | 7,4% | 0,6% | -9,5% | 1,0% |

Fuente: INEI

| Exportaciones e Importaciones | | | | | |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| (Crecimiento Promedio Anual) | | | | | |
| | 1970-90 | 1970-75 | 1975-80 | 1980-85 | 1985-90 |
| Exportaciones | 0,5% | -1,4% | 7,4% | 1,0% | -5,0% |
| Importaciones | -0,1% | 7,4% | 0,6% | -9,5% | 1,0% |

Fuente: INEI

IV. LA REFORMA COMERCIAL

En 1990 se inició una profunda reforma comercial orientada a integrar la economía peruana a la economía mundial, elevar la eficiencia en la asignación de recursos y promover el crecimiento sostenido del producto y del empleo en el país. Esta reforma adquirió una importancia central en el programa de estabilización y reformas de mercado implementado por el Gobierno del Presidente Fujimori.

IV.1 Los Principios de la Reforma

La reforma comercial emprendida se sustenta en que la política de comercio exterior más apropiada para una economía pequeña como la peruana es el libre comercio. Esta política le permite a un país asignar sus recursos productivos –capital y mano de obra- a las actividades en las cuales goza de ventajas comparativas. El libre comercio le permite a un país lograr una estructura productiva que maximiza el potencial de su producto y beneficiarse del intercambio comercial con otras economías con una distinta dotación de factores, promoviendo sanamente sus exportaciones y creando una industria competitiva a nivel internacional.

A una economía en desarrollo como la peruana, con abundancia de mano de obra y recursos naturales y escasez de capitales, el libre comercio le permite especializarse en las actividades intensivas en el empleo de mano de obra y de sus recursos naturales. Esta política, conjuntamente con un marco atractivo para la inversión extranjera y el libre flujo de capitales externos, promueve un crecimiento más rápido del ingreso per cápita y acelera la convergencia hacia el nivel de ingresos de las economías más desarrolladas.

La exposición y contacto de las empresas locales con la economía internacional permite la difusión interna de la tecnología e innovaciones que se producen a nivel internacional. Estas se ven obligadas de manera constante a conseguir tecnología de punta y mejorar sus prácticas gerenciales para mantener sus niveles de competitividad. De esta forma, el contacto con la competencia externa les permite generar efectos positivos sobre el resto de la economía, estableciéndose así un efectivo canal de difusión tecnológica y una elevación permanente en la tasa de crecimiento.

Existe la tendencia a pensar que al incrementar las importaciones y reducir la producción de algunas industrias orientadas al mercado interno, las políticas de libre comercio generan desempleo y afectan el bienestar del país. Todo lo contrario. Estas concepciones se basan en criterios de corto plazo y representan únicamente la visión de las empresas y trabajadores de los sectores protegidos, sin tomar en cuenta el potencial de crecimiento de largo plazo que se genera con la apertura comercial ni los efectos beneficiosos sobre la producción y el empleo en las actividades en las cuales el país es competitivo internacionalmente. Tampoco consideran el mayor bienestar de los consumidores con el acceso a una mayor diversidad de bienes, de mejor calidad y menor precio.

Toda restricción al libre comercio genera una pérdida de bienestar para el país, en la medida que limita las posibilidades de especialización de la economía -generando un uso poco productivo de los recursos- y restringe el acceso de los consumidores a bienes importados -obligándolos a conformarse con productos locales más caros y de menor calidad que no pueden competir internacionalmente. Las restricciones al comercio generan empresas y trabajadores “privilegiados” y poco productivos, que imponen “sobrecostos” para la inversión y generación de puestos de trabajo en otras actividades económicas. La protección con que cuentan les permite mantenerse al margen de las innovaciones que se producen en los mercados internacionales, promoviéndose con el tiempo empresas ineficientes y poco dinámicas, que requieren de la ayuda estatal para emprender nuevas inversiones. Lejos de

promover la creación de empleo, las actividades protegidas se conviertan en una carga para el resto del país.

Una política de libre comercio exterior es la forma más sana de promover las exportaciones en las actividades en las que el país goza de ventajas comparativas. La introducción de mecanismos de subsidio estatal para promover ciertas exportaciones promueve empresas ineficientes que requieren de la ayuda estatal para competir internacionalmente. Estas transferencias distraen recursos fiscales, aportados por todos los contribuyentes, de usos socialmente más productivos. En lugar de promover selectivamente ciertas actividades de exportación, distorsionando la asignación de recursos en la economía, se debe promover una mayor eficiencia en todas las actividades, reduciendo la carga tributaria por igual a todos los sectores económicos. De esta forma se desarrollarán naturalmente las actividades en las que el país es más eficiente a nivel internacional, sin que dicho desarrollo imponga costos a los contribuyentes.

Las políticas proteccionistas y de promoción selectiva de las exportaciones son además una fuente de corrupción y “tráfico de influencias”. Muchos empresarios “rentistas” prefieren utilizar sus recursos para obtener “privilegios” de parte de las autoridades económicas, debido a los altos márgenes con los cuales les permite operar la protección arancelaria y a los beneficios que se obtiene con los subsidios a las exportaciones. Esto genera un efecto negativo en toda la economía, pues los inversionistas reconocen que para obtener mayores ganancias deben dedicar su tiempo a tratar de convencer a las autoridades económicas de que les incrementen la protección frente a la competencia externa o subsidien sus exportaciones y no a elevar la calidad y reducir los costos de sus empresas.

Uno de los aspectos a considerar al definir la política comercial de un país es el nivel y estructura arancelaria. En principio, un país pequeño como el Perú, que carece de capacidad para influir en sus términos de intercambio, debería tener un arancel de 0%. Sin embargo, por motivos fiscales, puede ser necesario establecer temporalmente un nivel arancelario superior. Este nivel debe ser suficientemente bajo como para permitirle a la economía competir en los mercados internacionales⁵. En este caso, lo más conveniente es contar con una tasa arancelaria uniforme, que no discrimine entre los distintos sectores de la actividad económica. Esta política neutra evita la introducción de distorsiones que favorecen arbitrariamente –por decisión del Estado- el flujo de recursos hacia determinadas actividades, penalizando a otros sectores. Con el establecimiento de aranceles diferenciados se corre uno de los principales riesgos de toda política proteccionista: promover ciertas actividades económicas en desmedro de otras en base a criterios discrecionales, que son totalmente arbitrarios. Los aranceles diferenciados promueven el surgimiento de empresas ineficientes, que pueden subsistir en el mercado únicamente explotando las diferencias entre las tasas arancelarias bajas aplicadas a sus insumos y las más altas correspondientes a su producto final. Desde este punto de vista, desincentivan una mayor inversión en el sector exportador, pues la mayor protección efectiva otorgada a ciertas actividades, hace más atractivo producir para un mercado interno menos competitivo, que exportar. Asimismo, al promover la importación de insumos y bienes de capital a tasas más bajas, los aranceles diferenciados desincentivan la creación de valor agregado local. Estas políticas promueven también la corrupción y el “tráfico de influencias”, haciendo que los inversionistas se dediquen a buscar “privilegios”, en lugar de mejorar la eficiencia de sus empresas. El establecimiento de una política de aranceles diferenciados genera

⁵ Los aranceles tienen el mismo efecto sobre la estructura comercial de un país que un impuesto a las exportaciones. En este sentido, la tasa arancelaria que se establezca por motivos fiscales debe ser suficientemente baja. En caso contrario se desincentivarán las exportaciones.

incertidumbre entre los inversionistas, pues estos son conscientes de que en cualquier momento pueden ser afectados adversamente por un cambio en la estructura arancelaria.

La política comercial de un país debe ser, en la medida de lo posible, multilateral y no discriminatoria. Estas características le permiten a un país obtener un mayor bienestar por un intercambio comercial con todo el mundo, sin tener que sacrificar ingresos fiscales mientras tenga que mantener un arancel positivo ni tener que involucrarse en complejas negociaciones internacionales caracterizadas por su contenido político.

A pesar de las ventajas de las políticas de comercio multilateral, durante la última década diversos procesos de integración comercial han adquirido importancia a nivel internacional. Estos procesos tienen como objetivo promover el comercio entre un grupo de países a través de menores aranceles al comercio entre los miembros del acuerdo de integración y el establecimiento de un arancel externo común que proteja a sus industrias frente a la competencia de terceros países. Estos acuerdos son beneficiosos para un país, en la medida que promuevan un mayor nivel de comercio internacional y no se conviertan en un mecanismo para simplemente desviar el comercio hacia los miembros del acuerdo de integración. En este último caso, los acuerdos de integración tendrán un efecto perjudicial en la eficiencia de la economía, que dificultará el avance en el proceso de reducción arancelaria multilateral.

Las ganancias de bienestar de este tipo de acuerdos serán mayores en la medida que involucren a países con una distinta dotación de factores con los cuales existan mayores incentivos naturales para comerciar. En cambio, su potencial efecto positivo será significativamente menor cuando involucren a países con una dotación similar de factores - con los cuales no existen grandes beneficios que obtener de una eliminación de barreras al comercio. En este último caso, los costos de la desviación de comercio podrán superar a los beneficios de un mayor comercio.

El acuerdo de integración puede tener efectos adversos sobre la economía si la estructura del arancel externo común prevista en el acuerdo de integración es más dispersa que la propia. En este caso, la eficiencia en la asignación de recursos se verá afectada por las distorsiones que genera la dispersión arancelaria del acuerdo de integración. Desde este punto de vista representan un retroceso para el logro de una mayor eficiencia en la economía y para el proceso de integración comercial con el mundo. Estos acuerdos de integración pueden también originar una competencia desleal con efectos nocivos en la industria interna en la medida que los otros países del acuerdo empleen desgravaciones arancelarias a la importación de insumos, subsidios y otras transferencias estatales para promover a sus industrias locales. El mantenimiento de estas distorsiones pueden revelar una falta de consenso al interior del acuerdo de integración sobre la necesidad de integrarse comercialmente al mundo y, desde este punto de vista, muestran los perjuicios potenciales para el bienestar de un país de mantenerse en un acuerdo con estas características. Desde este punto de vista, generan incertidumbre a los inversionistas y no garantizan el nivel de estabilidad en las "reglas de juego" que se requiere para comprometer inversiones de largo plazo.

Similares problemas se enfrenta con los acuerdos bilaterales de comercio. En este caso, los países participantes se otorgan mutuas reducciones arancelarias para promover el comercio entre ellos en ciertos sectores. Uno de los principales problemas de estos acuerdos es que al involucrar economías con distintas estructuras arancelarias pueden generar problemas de competencia para determinadas actividades en las cuales los insumos se encuentran con menores tasas arancelarias en el socio comercial. Estos problemas son mayores en la medida que las economías tengan aranceles más altos. Estos acuerdos pueden también generar

problemas de desviación de comercio. Asimismo, al generar distintos niveles de protección efectiva en determinadas actividades, afectan la neutralidad en la asignación de recursos en las economías. En estos acuerdos, la asignación de recursos se ve nuevamente afectada por criterios altamente subjetivos y arbitrarios, que dependen de factores políticos y de la capacidad de negociación de las partes.

En este sentido, la forma más apropiada de beneficiarse del comercio con otros países es a través de una política de aranceles bajos y uniformes con todos los países. Esta política favorece la integración con el mundo, sin ningún tipo de discriminación, y le permite a un país beneficiarse libremente del intercambio con todos los países. Las economías de escala que, suelen ser uno de los argumentos que se esgrimen al introducir los acuerdos de integración, pueden ser mejor explotadas en este caso. Esta política es la más clara y transparente para los inversionistas y está menos sujeta a incertidumbres de tipo político, que afectan las inversiones de largo plazo.

IV. 2 LAS REFORMAS EFECTUADAS

Una de las primeras acciones realizadas por el Gobierno del Presidente Fujimori al iniciar su primer mandato presidencial, fue disponer la apertura de la economía al comercio e inversión extranjera. Esto supuso, entre otros aspectos, la eliminación de las restricciones al comercio exterior, como las prohibiciones a las importaciones, licencias previas de importación, las cuotas, los monopolios en la comercialización de insumos, los requisitos de registro y un sinnúmero de restricciones fitosanitarias y zoonosanitarias, que fueron un obstáculo para alcanzar mayores niveles de competitividad y un sustento de corrupción en diversos niveles del sector público. Estas medidas fueron complementadas con la eliminación de todo tipo de privilegios, sistemas preferenciales y mecanismos discriminatorios, como los monopolios, subsidios y precios artificiales, con el fin de fomentar la eficiencia y la competencia. En el Anexo I se detallan las principales medidas de política comercial adoptadas en el período 1991 - 1998.

Un aspecto relevante de la reforma comercial y quizás el elemento más exitoso dentro de los cambios estructurales que se han verificado en la economía peruana a partir de 1990, es la política arancelaria implantada por el Gobierno. Como medida inicial se eliminó la dispersión arancelaria existente y se redujo los niveles de las tarifas arancelarias. Así, entre 1991 y 1998 se pasó de una estructura arancelaria de 39 niveles entre 56% y 84% -con un promedio ponderado de 44%- a una estructura de tan sólo 2 niveles (12% y 20%), con un promedio ponderado de 13,1%.

Un factor importante para la facilitación del comercio exterior fue el desarrollo de un programa de reformas de la Superintendencia Nacional de Aduanas (ADUANAS), iniciado en 1991 con el fin de modernizar a esta institución y elevar su eficiencia. Esta reforma convirtió a una de las instituciones públicas más burocráticas y corruptas durante la década de los 80 en una institución moderna y eficiente .

Dentro de este proceso de reformas, el Gobierno ha realizado un continuo esfuerzo por perfeccionar la legislación aduanera, aprobando medidas tendientes a la simplificación y agilización de los procedimientos para las operaciones de comercio exterior, reduciendo el ámbito de control y discrecionalidad del funcionario aduanero. La reforma permitió reducir el tiempo de despacho de un promedio de 15 días a 2 horas.

Asimismo, se redujeron los costos y tarifas en los servicios de comercio exterior gracias a la delegación de responsabilidades al sector privado (agentes de aduana, almacenes aduaneros, bancos). Además, se estableció un procedimiento especial que permite el despacho antes de la llegada de la mercancía al país, lo que supuso una valiosa reducción de costos para los usuarios. Como consecuencia de estas reformas se estima que el costo aduanero de importar un contenedor de 20 pies se redujo de US\$240 a US\$110 entre 1990 y 1995. En el Anexo II se detalla del proceso de reformas realizado en ADUANAS.

Adicionalmente, se aprobó una serie de medidas que promueven el dinamismo de las exportaciones peruanas. De enorme importancia para la reactivación exportadora peruana han sido la reducción de impuestos y la simplificación tributaria, incluyendo la eliminación del impuesto a las exportaciones que llegó a representar un costo de US\$55 millones para los exportadores. Se estima que por concepto de devolución del IGV a los exportadores, estos reciben en promedio US\$250 millones anuales. Estas medidas tributarias redujeron los costos de los productores nacionales y ha evitado que compitan en condiciones desfavorables en el mercado internacional. Cabe señalar que anteriores gobiernos no sólo mantenían altísimas y complicadas estructuras tributarias, sino que gravaban directamente a las exportaciones con impuestos de hasta 17% en el caso de los productos tradicionales.

Igualmente significativo ha sido el establecimiento del sistema simplificado de restitución de derechos arancelarios (“drawback”), que permite a los exportadores que utilizan insumos importados, recibir un 5% del valor FOB de sus ventas al exterior. Esta medida reduce el “sobrecosto” que implica el pago de impuestos a la importación de insumos necesarios para la producción de la oferta exportable. Asimismo, se perfeccionó el régimen de admisión e importación temporal y reposición de mercancías en franquicia. La reforma aduanera, así como el perfeccionamiento del régimen de admisión temporal, entre otras medidas, ha reducido de manera eficiente los costos de los exportadores peruanos.

En el Anexo III, se detallan ésta y otras medidas que buscan fomentar las exportaciones.

IV.3 La Política de Integración Comercial

IV.3.1. GATT

La política comercial peruana tiene como objetivo promover la integración de la economía peruana a la economía mundial. En este sentido, durante la presente década el Perú respaldó plenamente el fortalecimiento del GATT y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como mecanismos para promover la liberalización del comercio a nivel multilateral, y participó activamente en las negociaciones para liberalizar el comercio mundial en distintos sectores. Esta posición contrastó claramente con la que se mantuvo durante la década de los 70 y los 80, cuando el país aplicaba políticas de sustitución de importaciones y políticas macroeconómicas expansivas. Los avances que se logren en la liberalización comercial a nivel mundial le permitirán al Perú continuar beneficiándose del acceso a otros mercados.

IV.3.2 GRUPO ANDINO

En lo que respecta al Grupo Andino (GRAN), desde 1990 la posición del Perú ha consistido en apoyar la integración sub-regional, en la medida que este proceso tenga como objetivo final integrar eficientemente a las economías de la región a la economía mundial, mediante el establecimiento de un arancel externo común con tasas bajas y sin dispersión. El Perú ha reconocido la importancia de lograr un acuerdo de integración que promueva mayores niveles

de comercio entre los países miembros, siempre que no se pierda de vista que el objetivo de la política comercial del GRAN debe ser lograr un mayor flujo comercial con el mundo.

El avance del proceso de integración del GRAN hasta la fecha ha sido sumamente lento debido a las dificultades que se han presentado para acordar un arancel externo común y liberalizar el comercio entre los países miembros. Estas dificultades han evidenciado la falta de consenso al interior del GRAN en lo que respecta a los objetivos de la integración sub-regional. Durante los últimos años la posición mayoritaria de los países miembros ha sido la de mantener un arancel externo común escalonado y permitir a los países miembros establecer medidas de excepción – como listas de excepciones, tratamientos preferenciales y listas de bienes no producidos con diferimiento en la aplicación del arancel- para otorgar protección adicional a sus industrias.

Desde 1990 el nivel y dispersión del arancel externo común teórico se ha reducido sustancialmente ⁶. Actualmente el arancel teórico tiene tres niveles: 5%, 10% y 15%. Sin embargo, en la práctica, la mayor parte de países del GRAN mantiene una estructura arancelaria más dispersa que la establecida en el arancel externo común, debido a las múltiples exoneraciones que establecen para la importación de insumos y bienes de capital ⁷.

La posición del Perú ha sido consistente con la reforma comercial efectuada desde principios de esta década y discrepante con la de la mayoría de países miembros. Dicha posición se basa en el establecimiento de un arancel externo común con una estructura más plana, sin tanta dispersión, que promueva una integración más eficiente a la economía mundial. Al mismo tiempo, el Perú ha intentado evitar que se introduzcan medidas adicionales de protección a la industria o de promoción de las exportaciones que generen competencia desleal entre las economías de la región y distorsionen la eficiencia en la asignación de recursos. La posición peruana se sustenta en que el objetivo prioritario debe ser incrementar el comercio de los países de la región con el mundo y que se debe evitar utilizar el acuerdo de integración como un pretexto para proteger a las economías de la región de la competencia externa.

Debido a estas discrepancias, la Decisión 321 del GRAN autorizó al Perú a suspender temporalmente la aplicación del programa de liberación comercial intra-regional y a celebrar acuerdos bilaterales con los países miembros con arancel cero. En virtud de esta decisión, el Perú concluyó un acuerdo con Bolivia que liberalizó totalmente el comercio entre los dos países. En 1997 el GRAN emitió la Decisión 414 mediante la cual se estableció un cronograma de liberación comercial gradual del comercio entre el Perú y el GRAN, que culminará en el año 2005 con la liberación total del comercio. En lo que respecta a la aplicación del arancel externo común, el Perú está autorizado a mantener su arancel nacional. El Perú se ha mantenido además como observador en las negociaciones para la zona de libre comercio y la armonización de políticas macroeconómicas así como en las negociaciones con terceros países y reuniones relacionadas con el arancel externo común.

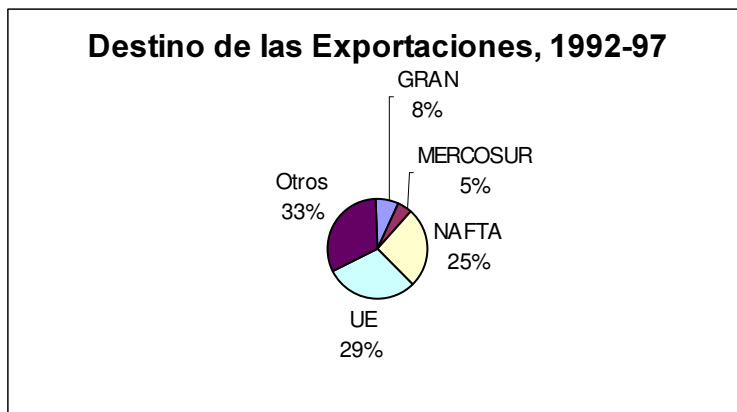
Los gráficos siguientes muestran que los beneficios potenciales de un acuerdo de integración comercial entre el Perú y los países del GRAN son limitados, pues el comercio entre la sub-región y el Perú no es tan activo. Esto no debería llamar la atención pues se trata de economías con una dotación de factores y niveles de desarrollo similares. Según se observa, únicamente el 8% de las exportaciones peruanas durante el período 1992-97 se dirigieron al

⁶ En Febrero de 1990 el número de los niveles arancelarios fue reducido de 19 a 7 y el techo de 110% a 50%. En Noviembre de ese año se estableció un arancel externo de 6 niveles (0,5,10,15,20,30). Un año después se eliminaron las tasas de 0% y 30% y se dispuso que a partir de 1993 estaría vigente un arancel de 3 niveles (5,10,15).

⁷ Por ejemplo, mientras que en el arancel externo común teórico sólo el 7.7% de las partidas arancelarias se gravan con un arancel de 5%, en Colombia y Venezuela este porcentaje ha sido de 37% mientras que en Ecuador de 46.6%.

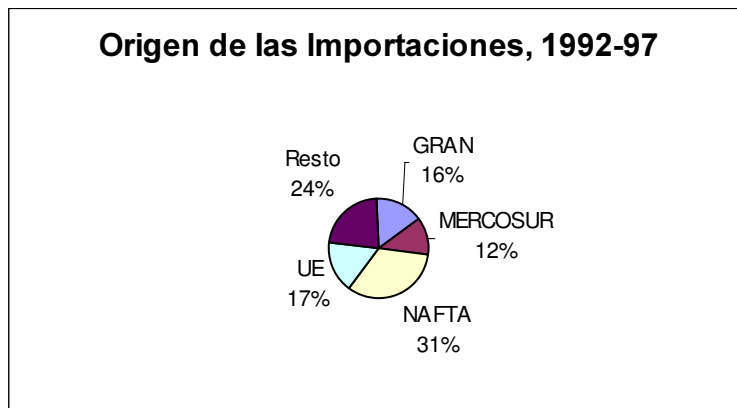
GRAN. Este nivel es comparativamente bajo en relación al porcentaje de las exportaciones a los países del NAFTA (25%) y la Unión Europea (29%). El porcentaje de las exportaciones totales que se dirigió al MERCOSUR tampoco es significativo.

Gráfico No.1



Las importaciones provenientes del GRAN, aún cuando superiores a las exportaciones a este mercado, tampoco han sido significativas para el Perú. Según se observa en el gráfico siguiente, las importaciones del GRAN representaron el 16% de las importaciones totales. Nuevamente, las importaciones provenientes de los países que conforman el NAFTA fueron las más significativas, con una participación de 31% en el total de importaciones. Los beneficios para la economía peruana de un acuerdo comercial con los países del NAFTA serían significativamente mayores.

Gráfico No.2



Los beneficios del GRAN para la economía peruana no han sido tan claros. Una parte importante del crecimiento del comercio intra-regional se ha concentrado en partidas que antes de ser desgravadas eran importadas de terceros países. Este ha sido el caso de los combustibles, productos que fueron incluidos dentro del programa de liberación comercial correspondiente a las partidas con un arancel externo común de 10%. La desviación de comercio de combustibles desde terceros países hacia Venezuela generó una pérdida fiscal anual para el Perú de aproximadamente US\$80-90 millones, que fueron transferidos a los productores venezolanos, sin un mayor beneficio para la economía peruana. La importante pérdida fiscal originada por la desviación de comercio obligó al Perú a retirar a los combustibles del programa de liberación comercial.

Asimismo, el Perú ha enfrentado los problemas que se presentan para la aplicación del arancel externo común a través de los acuerdos de liberación comercial con otros miembros del GRAN. En este caso, los países con los cuales ha celebrado estos acuerdos, con excepción de Bolivia, mantienen una estructura arancelaria dispersa con menores tasas para sus insumos y bienes de capital, las cuales generan una competencia desleal contra los productores nacionales. Esto ha obligado al Perú a exigir requisitos más estrictos sobre las normas de origen.

Estos problemas muestran las dificultades que enfrentará el Perú a medida que continúe avanzando en la aplicación del programa de liberación comercial intra-regional. Las diferencias en las estructuras arancelarias del resto de países miembros y el Perú generarán problemas de competencia desleal para la industria peruana. Asimismo, el potencial de desviación de comercio y el costo fiscal asociado a la misma aumentarán a medida que se avance en el programa. Estos costos potenciales deberán ser evaluados por el Gobierno peruano, teniendo en cuenta que los beneficios potenciales con el GRAN para el Perú son limitados debido a que la similitud de estas economías limitará las oportunidades naturales de comercio. La importancia que el mercado peruano ha adquirido para otros países del GRAN durante los últimos años revela la existencia de subsidios y transferencias estatales en estos países a su industria.

Los avances logrados en la reforma comercial en el Perú sugieren que éste no debe apoyar un proceso de integración en el que no exista una voluntad clara de los países miembros a insertarse eficientemente a la economía mundial, en base al desarrollo de las actividades en las cuales cuenta con ventajas comparativas. Cualquier combinación de políticas integracionistas que promuevan artificialmente el desarrollo de actividades no competitivas a nivel internacional a través de políticas similares a las de sustitución de importaciones representa un retroceso para los objetivos de la reforma comercial peruana de lograr una estructura productiva más eficiente. Estos costos deberán ser comparados con los escasos beneficios potenciales que obtendrá la economía peruana al integrarse con economías con las cuales las oportunidades de comercio potencial serán limitadas.

IV.3.3 Otros Acuerdos de Integración

El Perú ha realizado negociaciones de integración comercial con diversos países y bloques del mundo, entre las que destaca el ingreso en Noviembre de 1998 al grupo de países de la Cooperación Económica del Asia-Pacífico. Este grupo abarca más de la mitad del PBI y

comercio mundial y está compuesto por el líder económico mundial, Estados Unidos, y otros países de alta eficiencia y apertura mundial como Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Singapur, Japón, entre otros. Este grupo incluye en América Latina sólo a Chile, México y Perú, debido a la mayor apertura de sus economías.

Además, el Perú ha firmado acuerdos comerciales bilaterales entre los que destaca el realizado con Chile, sin duda el país de mayor eficiencia y dinamismo económico de la región latinoamericana.

V. La Reforma Comercial Peruana y las Reformas Regionales

El proceso de apertura comercial en el Perú, ha sido precedido y acompañado por reformas similares en toda la región latinoamericana. Luego de la crisis de la deuda externa a comienzos de los ochenta, las economías de América Latina desecharon sucesivamente el modelo de sustitución de importaciones y en distinto grado iniciaron el desmantelamiento de una serie de mecanismos que dificultaban el libre comercio internacional. En el siguiente cuadro, puede verse cómo en América del Sur se llevó a cabo un proceso gradual de reducción en los niveles arancelarios y para-arancelarios.

Cuadro No.9

| País | ARANCEL PROMEDIO PONDERADO Y PARA-ARANCELES (%) | | |
|-------------|--|-------------|-------------|
| | 1984-87 | 1988-90 | 1991-93 |
| Argentina | 38,6 | 26,8 | 16,6 |
| Bolivia | 19,5 | 16,5 | n.d. |
| Brazil | 75,2 | 28,4 | 16,9 |
| Chile | 20,2 | 18,3 | 21,2 |
| Colombia | 73,7 | 43,5 | 11,7 |
| Ecuador | 39,1 | 37,4 | 10,2 |
| Paraguay | 63,6 | n.d. | 12,9 |
| Perú | 63,0 | 68,0 | 18,0 |
| Venezuela | 31,4 | 31,4 | 16,2 |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1997)

Durante los dos primeros períodos, se ve cómo todos los países redujeron su protección arancelaria y paraarancelaria, con excepción de Venezuela, que no realiza mayores alteraciones, y del Perú, que incluso eleva su nivel de protección. Para el período 1991-1993 el Perú inicia sus reformas de apertura y recupera gran parte del tiempo perdido respecto al resto de países de la región.

Sin embargo, las tasas arancelarias no dan una idea completa sobre el nivel de protección comercial de un país ya que existen medidas no arancelarias mucho más restrictivas y perniciosas, como las cuotas, las licencias o las prohibiciones. En el siguiente cuadro apreciamos la evolución de la incidencia de este tipo de medidas en el comercio exterior de los países sudamericanos.

⁸ G. Shepherd y C. Langoni (1991)

Cuadro No. 10

| País | INCIDENCIA PONDERADA DE LAS MEDIDAS NO-ARANCELARIAS (%) | | |
|-------------|--|-------------|------------|
| | 1984-87 | 1988-90 | 1991-93 |
| Argentina | 21,2 | 29,6 | 3,1 |
| Bolivia | 32,1 | 3,5 | n.d. |
| Brazil | 44,1 | 22,2 | 14,3 |
| Chile | 16,1 | 20,7 | 0,4 |
| Colombia | 76,9 | 80,4 | 2,3 |
| Ecuador | 51,0 | 52,2 | n.d. |
| Paraguay | 22,5 | n.d. | 4,6 |
| Perú | n.d. | 20,0 | 0,0 |
| Venezuela | 46,1 | 11,7 | 2,8 |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1997)

Así, se ve la elevada incidencia de estas medidas sobre todo en los primeros períodos. Las más dramáticas reducciones en este sentido se iniciaron principalmente en el último período, destacando la realizada en el Perú. El Gobierno peruano decidió eliminar completamente este tipo de restricciones, en una saludable decisión sin precedentes en el continente.

Otra forma de apreciar el nivel de distorsiones al comercio exterior que experimenta una economía, es analizando la dispersión arancelaria y paraarancelaria. Una elevada dispersión denota un régimen con reglas desiguales hacia distintos sectores y, por lo tanto, distorsiones en la asignación de recursos. En tal sentido, como se puede observar en el siguiente cuadro, el Perú, al reducir sus niveles arancelarios de 56 a 2, consigue disminuir su nivel de dispersión de uno de los más elevados en la región, a uno de los más bajos después de los registrados en Chile y Bolivia.

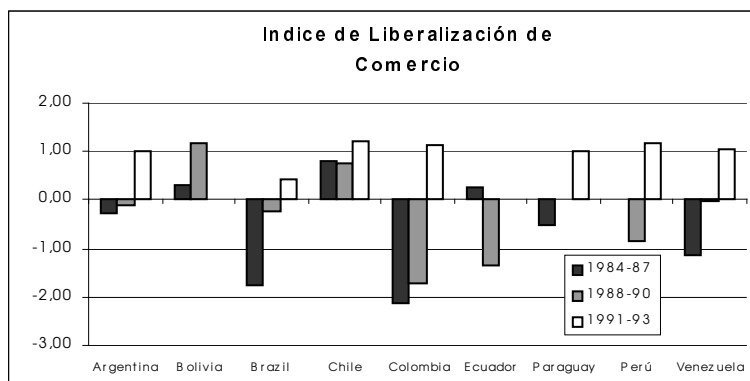
Cuadro No.11

| DESVIACION ESTANDAR DE ARANCELES Y PARA-ARANCELES | | | |
|--|-------------|-------------|------------|
| País | 1984-87 | 1988-90 | 1991-93 |
| Argentina | 21,0 | 15,0 | 7,0 |
| Bolivia | 4,5 | 2,0 | 1,0 |
| Brazil | 30,0 | 23,0 | 15,0 |
| Chile | 2,0 | 1,0 | 1,0 |
| Colombia | 17,0 | 16,0 | 6,0 |
| Ecuador | 39,0 | 29,0 | 6,0 |
| Paraguay | 15,0 | 14,0 | 8,0 |
| Perú | 26,0 | 25,0 | 4,0 |
| Venezuela | 30,0 | 24,0 | 6,0 |

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (1997)

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha elaborado un índice de comercio en el cual pondera las medidas realizadas en cuánto a apertura comercial, asignando mayores valores a aquellos países que más han conseguido abrirse al mundo, y menores valores a aquellos que han elevado sus niveles de protección. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 12



Luego de un período (1988-90) en el que se acentuó la ya considerable protección que caracterizó al modelo de sustitución de importaciones, el Perú inició un significativo proceso de

apertura. Los índices del BID demuestran cómo este proceso ha sido uno de los más efectivos en América del Sur, sólo superado por la apertura realizada en Chile. Asimismo, se puede observar como este último ha sido el país que ha realizado el más grande y constante esfuerzo por reducir sus niveles de protección, con los ya conocidos efectos sobre su economía.

VI. Los Resultados de la Reforma Comercial

La apertura comercial ha sido uno de los principales componentes de las reformas estructurales iniciadas en los noventa. Estas han permitido una notable recuperación en el crecimiento económico, sustentado principalmente por la inversión privada y el dinamismo de las exportaciones. Así, para el período 1990-1997, la tasa de crecimiento anual superó el 5%, tasa sustancialmente más alta que el promedio de 1% registrado entre 1970-90.

Cuadro N° 13

| CRECIMIENTO SECTORIAL | | | |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| (Tasas Promedio Anual) | | | |
| | 1990-97 | 1990-92 | 1992-97 |
| PBI | 5,2% | 0,6% | 7,0% |
| Agropecuario | 4,9% | -2,5% | 7,8% |
| Pesca | 2,2% | 1,3% | 2,5% |
| Minería | 2,8% | -1,8% | 4,7% |
| Manufactura | 5,2% | 1,8% | 6,6% |
| Construcción | 10,8% | 2,0% | 14,3% |
| Comercio | 6,2% | 1,7% | 8,0% |
| Otros Servicios | 4,3% | 0,9% | 5,6% |

Fuente: BCRP

El efecto de las reformas en el crecimiento puede verse más claramente, si se excluyen del análisis los primeros años del programa, durante los cuales se eliminaron una serie de distorsiones introducidas bajo el modelo anterior. Así en el período 1992-1997, la economía peruana creció a una tasa de 7% promedio anual.

En el cuadro se aprecia cómo la apertura económica y el resto de reformas estructurales han permitido reactivar a los principales sectores de la economía. Tras el período de estabilización, el sector agropecuario ha logrado una tasa de crecimiento mayor a la del resto de sectores, demostrando así, haber sido uno de los sectores más afectados por la aplicación del modelo anterior. La apertura comercial ha permitido tasas de crecimiento industrial mayores a las registradas durante el período de sustitución de importaciones. La tasa de crecimiento del sector manufacturero entre 1990 y 1997 fue mayor al 5% en promedio anual, cifra que llega al 6,6% si observamos el período 1992-1997.

En el siguiente cuadro se puede apreciar cómo la apertura comercial ha posibilitado el incremento de la participación porcentual del sector transformador en la economía peruana. Así, tras dos décadas de contracción de las actividades transformadoras en la estructura productiva peruana, durante los últimos 7 años se ha incrementado significativamente la participación del sector de transformación en el PBI.

Cuadro No. 14

| Composición del PBI por Grandes Sectores (Estructura Porcentual %) | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|
| | 1990 | 1992 | 1997 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Extractivo | 24,2 | 23,2 | 22,3 |
| Transformación | 28,1 | 28,8 | 31,2 |
| Servicios | 47,7 | 48,0 | 46,5 |

Fuente: BCRP

Al reducir el nivel y dispersión arancelaria, junto a otras medidas de protección, el aparato productivo peruano pudo acceder a bienes y servicios necesarios para incrementar su nivel de productividad. Asimismo, los consumidores nacionales vieron incrementado su nivel de vida al reducirse los precios de los bienes de consumo importados, debido no sólo a la nueva política arancelaria, sino también a la eliminación de prohibiciones y monopolios en la importación y comercialización de alimentos y otros productos. Esto también permite una disminución en el costo real de la mano de obra, haciendo aún más eficiente el proceso productivo. En el siguiente cuadro, se aprecia cómo tras la liberalización del comercio, la economía peruana ha podido incrementar su abastecimiento de productos del exterior.

Cuadro No. 15

| Exportaciones e Importaciones (Crecimiento Promedio Anual) | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|
| | 1990-97 | 1990-92 | 1992-97 |
| Exportaciones | 8,2% | 5,3% | 9,3% |
| Importaciones | 11,5% | 10,9% | 11,8% |

Fuente: BCRP

Esta misma reducción en los costos de abastecimiento externo, junto al ingreso de inversión extranjera ha permitido la dinamización del sector exportador. En términos reales, las exportaciones han crecido a un nivel superior al del resto de la economía, muy por encima de

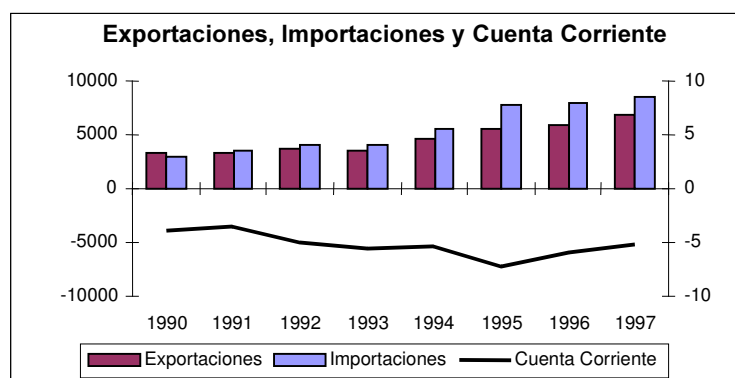
las tasas registradas en el período 1970-1990. Cabe destacar, que las exportaciones no-tradicionales mostraron un importante dinamismo en el período 1993-97, con un crecimiento promedio de 16.2%, reflejando los importantes avances en términos de competitividad internacional de la economía peruana.

Cuadro No. 16

| Exportaciones (US\$ millones y %) | | | | |
|--|----------------------|-------------|-------------------------|-------------|
| | Tradicionales | | No-Tradicionales | |
| | Monto | Crecimiento | Monto | Crecimiento |
| 1991 | 2359 | 4.43% | 994 | 0.51% |
| 1992 | 2562 | 8.61% | 966 | -2.82% |
| 1993 | 2318 | -9.52% | 1016 | 5.18% |
| 1994 | 3162 | 36.41% | 1215 | 19.59% |
| 1995 | 3990 | 26.19% | 1445 | 18.93% |
| 1996 | 4213 | 5.59% | 1590 | 10.03% |
| 1997 | 4692 | 11.37% | 2043 | 28.49% |

Fuente: BCRP

Gráfico No. 3



A pesar de las elevadas tasas de crecimiento registrada por las exportaciones, la economía peruana ha experimentado un déficit en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Al respecto cabe recordar que la meta principal de la política comercial, no

debe ser el mantenimiento de un superávit en la balanza comercial. Por el contrario, las economías que inician su proceso de crecimiento muestran un déficit en cuenta corriente que refleja las mayores inversiones que requiere realizar para modernizar su aparato productivo y la importación de insumos para la reactivación económica. Este proceso puede ser insostenible en el largo plazo cuando la inversión es improductiva y realizada en un ambiente poco competitivo, como fue el caso de la economía peruana durante los años de PSI, pero es saludable cuando se realiza dentro de una economía de mercado abierta, sin distorsiones en el sistema de precios.

Lo importante es mantener un ambiente propicio para la inversión extranjera y que la magnitud del déficit no sea excesiva en relación a la capacidad de pago futura de la economía. En el caso peruano, puede verse que han existido algunos años –como 1995- en los que dicho déficit se elevó significativamente, pero seguidos de una inmediata tendencia hacia su disminución. Otros factores que demuestran la salud del proceso de crecimiento peruano son la composición de la inversión extranjera (con más del 80% en capitales de largo plazo) y la estructura de las importaciones que, como se aprecia en el siguiente cuadro, incluyen en su mayoría, importación de insumos y bienes de capital para el proceso productivo. Esto ha contribuido a que el crecimiento en las importaciones sea seguido de manera similar por el crecimiento en las exportaciones. El dinamismo en ambas, importaciones y exportaciones, permite que el sector de comercio exterior llegue a representar un 30% del PBI, tras haber representado tan sólo un 25% en 1990. Por lo general, se sugiere que una economía pequeña como la peruana deba contar con un sector externo que equivalga a 40% del PBI, para incrementar adecuadamente su productividad.

Cuadro No. 17

| COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES | | |
|---|----------------|-------------|
| (Estructura Porcentual %) | | |
| | 1990-97 | 1997 |
| Bienes de Consumo | 22,1 | 22,3 |
| Insumos | 42,1 | 40,2 |
| Bienes de Capital | 30,1 | 32,9 |
| Otros Bienes | 5,7 | 4,6 |

Fuente: BCRP

Otro de los problemas estructurales del Perú, cuya evolución está netamente ligada a la definición del modelo comercial, es el centralismo económico⁹. Si un país decide implantar un modelo comercial hacia adentro, las fuerzas del mercado harán que la producción se oriente a las únicas zonas en las que se podrán aprovechar economías de escala. Al aplicarse tal régimen comercial en el Perú, las mayores empresas se instalaron en Lima, junto con sus proveedores y con población directa e indirectamente empleada. De esta forma, en 1990 cerca de la mitad de la producción se encontraba localizada en Lima, mientras que alrededor de un tercio de la población vivía en esa ciudad. Esto a pesar de una serie de políticas de distorsión de precios en supuesto beneficio de las ciudades fuera de Lima.

⁹ Krugman y Elisondo (1993)

Cuadro No. 18

| Composición Regional del PBI (Estructura Porcentual) | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|
| | 1990 | 1992 | 1996 |
| PBI | 100,0% | 100,0% | 100,0% |
| Lima y Callao | 47,7% | 47,9% | 44,2% |
| Resto del País | 52,3% | 52,1% | 55,8% |

Fuente: INEI

Al cambiarse la orientación del modelo comercial, el desarrollo económico ya no se ve supeditado al tamaño de los mercados internos, sino a la existencia de actividades mundialmente competitivas en todo el país. Así, las actividades exportadoras suelen dispersarse por casi todo el territorio, con enormes beneficios redistributivos. En el cuadro anterior se puede ver cómo durante los primeros años del despegue económico, Lima ha visto reducida su participación en la producción nacional de 47,9% en 1992, a 44,2% en 1997. Similares resultados se han observado en países como Chile, que cambiaron su orientación comercial de adentro hacia fuera¹⁰. Sin embargo, hay que tener claro que una descentralización económica sostenida depende también de una adecuada provisión de infraestructura y servicios públicos en las distintas regiones. En este sentido, para lograr una mayor descentralización económica es indispensable promover una mayor participación privada en la inversión en infraestructura, que permite a las distintas regiones emplear sus factores productivos e integrarse al resto de la economía y al comercio mundial. De esta forma se podrá generar mayores niveles de empleo, y lograr una mejora continua de los niveles de ingreso de la población de estas regiones así como una disminución de los niveles de pobreza.

VII. Reformas Pendientes

A pesar de haberse logrado avances importantes en la reforma comercial, la estructura arancelaria del país es aún demasiado alta y dispersa. El elevado nivel de aranceles y sobretasas sigue distorsionando la asignación de recursos en las actividades más competitivas e introduciendo sobrecostos a los exportadores. La discrecionalidad arancelaria continúa supeditando el funcionamiento de la economía a las presiones de diversos grupos de poder. El proteccionismo inhibe la inversión nacional y extranjera al introducir mayores y más erráticos costos a los productores. Para alcanzar el objetivo de que la economía peruana sea competitiva y alcance niveles de comercio exterior equivalentes al 40% del PBI, se debe continuar reduciendo y uniformizando los aranceles, eliminar el proteccionismo en el agro y ejecutar los diversos procesos de integración comercial de manera compatible a la política general de apertura y libertad económica.

La reciente crisis financiera internacional ha puesto de manifiesto la falta de flexibilidad de la economía peruana para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado internacional. Ello se

¹⁰ Escobar y Meller (1993) ?

explica en parte, porque la política comercial peruana mantiene aún un elevado nivel y dispersión arancelaria y porque la ineficiencia del aparato estatal obliga a mantener una alta carga impositiva que encarece el costo de la mano de obra y afecta el desarrollo de las actividades de exportación.

Una economía pequeña como la peruana debe conseguir una integración plena con la economía internacional para no ver restringida sus posibilidades de crecimiento por el reducido tamaño del mercado interno. Técnicamente es recomendable imponer un arancel cero sin ninguna dispersión. Este objetivo se ve entorpecido por las necesidades de recaudación del fisco en el corto plazo. Sin embargo, en el mediano plazo es necesario reformar el régimen tributario para depender menos del arancel externo como instrumento de recaudación fiscal.

De esta forma se podrá reducir y uniformizar aún más el arancel para lograr, antes del año 2005, un arancel plano no mayor al 5%. La mayor parte de dicha reducción debe ser realizada durante los primeros años del siguiente Gobierno, en los cuales no sólo se contará con un mayor poder político, sino que se gozará de una economía en reactivación, lo cual otorgará mayores grados de libertad para reducir los ingresos tributarios generados por el arancel.

No debemos olvidar que, si bien el Perú avanzó rápidamente en la implementación de su reforma comercial durante la primera mitad de la presente década, otras economías en desarrollo tienen ambiciosos planes para prácticamente eliminar sus aranceles en los próximos años e integrarse plenamente a la economía mundial. El Perú debe continuar reduciendo su nivel y dispersión arancelario y elevar sus niveles de comercio si desea desarrollar una economía dinámica y eficiente con adecuados niveles de empleo.

Asimismo, es indispensable iniciar la reforma pendiente en el sector agrario. Si bien esta actividad ha venido creciendo a tasas saludables, tal dinamismo se basa en el despegue del resto de la economía y en la existencia de enormes ventajas comparativas. Aún no se ha aprovechado el potencial de generación de empleo y de inversiones del agro pues en este sector las reformas de mercado han sido muy limitadas. En particular, la política comercial en este sector mantiene elevados niveles de protección con elevados aranceles y sobretasas a la importación de diversos productos, que generan ineficiencias y desalientan el ingreso de nuevos inversionistas al sector. La eliminación de estas distorsiones beneficiará a los productores del campo -que representan un 30% de la población peruana- a los sectores de menores recursos -que no pueden darse el lujo de pagar mayores precios por sus alimentos- y generará un mayor dinamismo en la economía.

Similares políticas de distorsión de precios, como son la existencia de los CETICOS, deben ser eliminadas en el largo plazo. Aún cuando tales políticas buscan compensar a ciertas regiones por sus carencias en cuanto a infraestructura y otros "sobrecostos", el Gobierno debe enfocarse en atacar las causas reales de las desventajas productivas y desechar la promoción regional y de exportaciones con medidas artificiales e insostenibles.

Finalmente, se debe prestar atención al proceso de integración económica del Perú con otros países o bloques. Con excepción de Bolivia, los países miembros del GRAN cuentan con regímenes comerciales inferiores al peruano y con un elevado nivel de intervencionismo estatal en sus economías. Los acuerdos con países que cuentan con altas y dispersas estructuras arancelarias deben estar supeditados a los objetivos básicos de la política de apertura comercial del Perú. Estos mismos preceptos deben considerarse al negociar con el MERCOSUR y otros "bloques comerciales" que buscan el aislamiento dentro de sus fronteras.

Por el contrario, el Perú debe seguir viendo con optimismo el proceso de integración con los países del APEC, los cuales buscan la liberalización del comercio y las inversiones en el largo plazo. Asimismo, la APEC representa un grupo de presión para la eliminación de políticas intervencionistas y para el fortalecimiento institucional de las entidades de gobierno. En este sentido, lo más conveniente para la economía peruana es continuar reduciendo el nivel y dispersión de los aranceles para promover la integración de la economía peruana a la economía mundial.

VIII. Conclusión

Hasta 1990 la política comercial peruana se caracterizó por su elevado nivel de proteccionismo y sesgo anti-exportador, con una proliferación de prohibiciones y restricciones a las importaciones, medidas de promoción selectiva a determinadas actividades económicas y una estructura arancelaria con 39 tasas que fluctuaban entre 10% y 84%. Estas políticas conjuntamente con la inestabilidad macroeconómica y el excesivo intervencionismo estatal, fueron la principal causa de la grave crisis económica que afectó a la economía peruana a fines de la década de los 80.

En 1990 se inició una profunda reforma comercial orientada a integrar la economía peruana a la economía mundial, elevar la eficiencia en la asignación de recursos y crear las condiciones para el crecimiento sostenido del producto y del empleo en base al aprovechamiento de las ventajas comparativas del país. Estas reformas se basaron en el principio de que una economía pequeña como la peruana necesita una mayor apertura comercial para incrementar su productividad y acceder a los avances e innovaciones que se producen a nivel internacional.

Las reformas efectuadas eliminaron todas las prohibiciones y restricciones al comercio así como las políticas de promoción selectiva de sectores económicos, con el fin de erradicar la intervención del Estado en la asignación de recursos. Se estableció una estructura arancelaria de baja dispersión, con dos niveles de 25% y 15% que, posteriormente, se redujo a 20% y 12%, respectivamente. Únicamente en el sector agrícola se mantuvo un esquema de protección a través de sobretasas a la importación. Estas medidas fueron complementadas con una reforma aduanera que elevó significativamente la eficiencia del despacho mediante la simplificación de procedimientos y la delegación de funciones al sector privado.

Los efectos de la apertura comercial sobre la economía han sido sumamente positivos. Durante el período 1993-97 se observó un crecimiento del producto de 7% y una expansión de las exportaciones de 8%, con un incremento de 14% de las actividades no tradicionales.

A partir de 1998 la economía peruana se ha visto afectada por los efectos del fenómeno de “El Niño” y la crisis financiera internacional. Estos eventos han puesto de manifiesto la falta de flexibilidad de la economía peruana para adaptarse a estos “shocks” externos así como la debilidad y falta de competitividad del aparato productivo nacional. Para facilitar el ajuste de la economía peruana a las nuevas condiciones internacionales se requiere profundizar la reforma comercial, estableciendo un cronograma de reducción del nivel y dispersión del arancel, con el fin de lograr un arancel “flat” de 5% en el año 2005. Asimismo, es imprescindible eliminar todos los mecanismos de protección aún vigentes en el agro, que inhiben la inversión privada en este sector y el desarrollo de productos en los que el Perú es competitivo a nivel internacional. Igualmente, debe eliminarse los mecanismos de promoción selectiva de actividades específicas y regiones, como los CETICOS, y priorizarse la eliminación de “sobrecostos” y “cuellos de botella” originados por el Estado, que afectan el desarrollo de la actividad económica en

general. Finalmente, el Perú debe continuar un proceso de integración con países y “bloques comerciales” que muestren un claro compromiso con la apertura comercial e integración con el mundo, respetando los lineamientos básicos del modelo comercial peruano.

ANEXO I

PRINCIPALES MEDIDAS DE LA REFORMA COMERCIAL 1991 - 1998

1991

Durante 1991, el Gobierno introdujo un ambicioso programa de reformas, uno de cuyos principales componentes fue la reforma comercial orientada a eliminar las distorsiones existentes en la economía.

En este período, se dictaron las siguientes disposiciones legales:

- a. Decreto Supremo N° 033-91-EF, que estableció los niveles arancelarios de 15% y 25%, lo cual significó una reducción de 25 puntos porcentuales en el arancel vigente y una reducción en el arancel promedio de 26% a 17%. Asimismo, esta norma dejó sin efecto la mayor parte de inafectaciones, exoneraciones, suspensiones de pago o rebajas arancelarias a la importación de bienes.
- b. Decreto Supremo N° 060-91-EF, que dejó sin efecto todas las restricciones de carácter paraarancelario tales como licencias, dictámenes, visaciones previas y consulares, registros de importador y exportador, permisos, etc.
- c. Decretos Supremos N^{os} 066 y 067-91-EF, que dejaron sin efecto la exclusividad del Estado en la importación de productos e insumos alimenticios.
- d. Decreto Legislativo N° 668, que garantizó la libertad de comercio exterior e interior como condición fundamental para el desarrollo del país. Asimismo, dio fuerza de ley a determinadas disposiciones aprobadas por el Decreto Supremo N° 060-91-EF y reiteró algunas disposiciones del Decreto Supremo N° 033-91-EF.

Adicionalmente, se mejoraron los servicios portuarios y se eliminó el trato preferencial a las naves peruanas, dejando sin efecto la reserva de carga.

1992

Durante 1992 se dictaron diversas disposiciones que reafirmaron el régimen de libertad de comercio emitiéndose disposiciones con el objetivo de evitar crear nuevas restricciones, entre las cuales se pueden destacar:

- a. Decreto Supremo N° 162-92-EF, que aprobó el Reglamento de la Ley de Promoción de la Inversión Privada.
- b. Decreto Ley N° 25909, que dispuso que ninguna entidad, con excepción del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), puede dictar normas que restrinjan las operaciones de comercio exterior.
- c. Decreto Ley N° 25528, que restableció la vigencia de los derechos específicos variables establecidos por el D.S. N° 016-91-EF.
- d. Con el objeto de apoyar la reconversión del aparato productivo nacional, especialmente en aquella destinada a la exportación, mediante el D.S. N° 097-92-EF se autorizó el pago fraccionado de los derechos arancelarios hasta el 31 de diciembre de 1992. Esta

disposición fue ampliada por D.S. N° 151-92-EF para incorporar a las embarcaciones de pesca nuevas y usadas.

- e. En agosto, mediante Decisión 321 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, el Perú suspendió hasta el 31 de diciembre de 1993 su participación dentro del Acuerdo de Cartagena, lo que significó la suspensión del Programa de Liberación y la aplicación de los aranceles vigentes a la importación procedente del GRAN. No obstante se suscribieron Acuerdos Bilaterales de comercio con los países miembros a fin de evitar se afecte la corriente comercial existente.
- f. En el mes de diciembre, se dictó el Decreto Ley N° 26014 que delegó determinadas funciones de Aduanas al sector privado, de esta forma los Agentes de Aduana pasaron a ser auxiliares de la función pública aduanera.

1993

Durante 1993 la política comercial se orientó a reducir los niveles arancelarios; en este sentido:

- a. Se dictó el D.S. N° 100-93-EF, que redujo de 25% a 15% el arancel correspondiente a 850 subpartidas arancelarias.
- b. Por Decreto Supremo Extraordinario (D.S.E.) N° 011-PCM/93 se restituyó el fraccionamiento arancelario establecido mediante D.S. N° 097-92-EF y ampliado por el D.S. N° 151-92-EF. El plazo para acogerse a este beneficio, que vencía en setiembre de 1993, fue ampliado hasta el 31.12.94 (Ley N° 26200) y posteriormente hasta el 31.12.95 (Ley 26431).
- c. Mediante D.S. N° 114-93-EF se uniformizó el esquema de derechos específicos para 20 subpartidas arancelarias referidas al trigo, harina de trigo, maíz, arroz, azúcar y algunos lácteos. Esta norma estableció que todos estos productos tendrían derechos específicos variables.
- d. Con relación a los Convenios Internacionales, en diciembre el Perú aprobó el Acta Final de la Ronda Uruguay y se comprometió a no adoptar un arancel mayor al 30%, excepto para las 20 subpartidas sujetas a derechos específicos variables. Asimismo, aceptó suscribir el Acuerdo Marco de Servicios que busca liberalizar progresivamente el comercio internacional de los mismos.
- e. En cuanto a las negociaciones con el GRAN, los Acuerdos bilaterales suscritos en el segundo semestre de 1992 y vigentes hasta el 31.12.93 fueron prorrogados al no haberse definido los términos para la reincorporación del Perú a dicho esquema de integración.

1994

En 1994 la política comercial se orientó a mejorar la participación del país en los Acuerdos Comerciales Internacionales, adoptándose las siguientes medidas:

- a. En el mes de abril se publicó la Decisión 353 en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 151, la cual estableció los plazos para la incorporación gradual del Perú a la Zona de Libre Comercio.

- b. Por D.S. N° 09-94-ITINCI se estableció que el Perú mantenía los niveles vigentes de 15% y 25% para las importaciones provenientes de terceros países y su condición de observador en las reuniones de la Junta del Acuerdo de Cartagena que trate materias relacionadas con el Arancel Externo Común (AEC).
- c. Por D.S. N° 32-94-EF se aprobó la actualización de las Tablas Aduaneras aplicables a la importación de determinados productos agropecuarios. Posteriormente esta Tabla fue modificada por el D.S. N° 133-94-EF, que actualizó la metodología de cálculo y unificó los mercados de referencia utilizados.
- d. En diciembre, mediante la Resolución Legislativa N° 26407 se recogió en la legislación nacional el acuerdo por el cual se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los Acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay suscrita en abril del 94.

1995

- a. En el marco del perfeccionamiento de la reforma comercial, en junio se expidió el D.S. N° 104-95-EF que aprobó el Reglamento del procedimiento de restitución simplificado de derechos arancelarios, reconociendo como beneficiarias a las empresas productoras exportadoras que utilicen insumos importados y nacionalizados. La tasa de restitución se fijó en 5%.
- b. Como parte de la profundización de la reforma comercial, mediante Ley N° 26461 se aprobó la Ley de Delitos Aduaneros, tipificando como delitos el contrabando, la defraudación de rentas de aduana y la receptación. Por D.S. N° 121-95-EF se aprobó el Reglamento de esta Ley.
- c. Con relación al Grupo Andino, mediante la Decisión 377 se estableció que antes del 31 de enero de 1996 el Perú decidiría definitivamente su incorporación a la zona de libre comercio, siempre que se logren avances significativos para eliminar las distorsiones generadas por la aplicación de los distintos aranceles externos y la eliminación de subvenciones directas de naturaleza cambiaria, financiera y fiscal a las exportaciones intrasubregionales.
- d. Continuando con el cronograma de actualización de las Tablas Aduaneras, mediante D.S. N° 151-95-EF se aprobó la mencionada actualización.
- e. En diciembre se dictaron los Decretos Legislativos N°s 794 y 795 modificando los regímenes aduaneros de Depósito y Admisión Temporal.

1996

Durante el año 1996 se culminó el proceso de reinserción del Perú a la Comunidad Financiera Internacional y se profundizaron las reformas estructurales tendentes a mejorar el clima de las inversiones y promover las exportaciones.

- a. Entre las medidas dictadas para fomentar las exportaciones destaca el mayor acceso al régimen de restitución de derechos arancelarios, creado en junio de 1995, elevando de 10 a 20 millones el monto máximo por partida arancelaria para el goce del beneficio (D.S. N° 093-96-EF).

- b. En abril, mediante Decreto Legislativo N° 805 se creó la Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX), con la finalidad de reforzar el apoyo a las exportaciones.
- c. Otras medidas fueron la simplificación de trámites aduaneros mediante la expedición del Decreto Legislativo N° 809, que aprobó el texto vigente de la Ley General de Aduanas. Esta Ley entró en vigencia luego de la publicación de su Reglamento en diciembre de 1996, aprobado por D.S. N° 121-96-EF.
- d. Por D.S. N° 003-96-EF se excluyó del sistema de supervisión de importaciones a determinados productos commodities.
- e. Mediante D.S. N° 037-96-EF se autorizó a las empresas productoras el pago fraccionado de los derechos arancelarios que gravan la importación de equipos y maquinarias nuevos de utilización directa en el proceso productivo.
- f. Continuando con el cronograma de actualización de las Tablas Aduaneras, mediante DD.SS. N° 025 y 080-96-EF se actualizaron las mencionadas Tablas.
- g. Con el objetivo de crear polos de desarrollo en las zonas de frontera, principalmente para el desarrollo de industria de exportación, mediante Decreto Legislativo N° 842 se declaró de interés prioritario el desarrollo de la zona sur del país creándose los CETICOS Tacna, Ilo y Matarani. Posteriormente, por Decreto Legislativo N° 864 se creó el CETICOS Paita.

1997

Durante 1997 se dictaron medidas para fomentar la competitividad de la economía, entre las cuales merece mencionar:

- a. El D.S. N° 035-97-EF que modificó la estructura arancelaria vigente desde 1993. Las partidas arancelarias que tenían un arancel de 25% pasaron a 20% y las que tenían 15% pasaron a 12%, con excepción de algunos productos agropecuarios como granos, carne, leche, legumbres, papas, entre otros, que pasaron a 20%. Adicionalmente, esta norma determinó una sobretasa temporal de 5% a determinados productos agropecuarios.

La modificación de los niveles arancelarios disminuyó el promedio arancelario simple de 16,3% a 13,5% y el promedio ponderado por importaciones de 15,3% a 13,1%. La tasa arancelaria efectiva pasó de 11,2% a 10,4%, incluyendo el aumento de los aranceles a la importación de combustibles de 0% a 9,6% por efecto del nuevo esquema de desgravación arancelaria con la Comunidad Andina.

Otras medidas dictadas en 1997 fueron las siguientes:

- b. Con la finalidad de dar un trato equitativo al sector industrial, que se veía afectado por las normas que permiten el pago fraccionado de los derechos arancelarios de los equipos y maquinarias de utilización directa en el proceso productivo, mediante Ley N° 26782 se otorgó a las empresas productoras de equipos y maquinarias un crédito tributario equivalente al 3% del valor de venta de dichos bienes en el mercado interno.
- c. Por Resolución Ministerial N° 070-97-EF/10 se autorizó a los beneficiarios del Régimen de Admisión Temporal que califiquen como buenos contribuyentes, a garantizar sus

operaciones mediante Carta Compromiso y Pagaré. Esta medida redujo los costos financieros de mantener cartas fianzas.

- d. Por Ley N° 26761 se dejaron sin efecto las prohibiciones, restricciones y trámites previos para la e importación de semillas.
- e. Mediante Ley N° 26842 se aprobó la nueva Ley General de Salud, norma que en lo que a comercio se refiere, ha dado rango de ley del congreso a las disposiciones vigentes, consagrando la simplificación administrativa, el abastecimiento adecuado y masivo, y la fiscalización ex post a través de entidades privadas.
- f. Por D.S. N° 074-97-EF se dispuso el retiro una partida arancelaria del Anexo del D.S. N° 100-93-EF. Asimismo, por D.S. N° 111-97-EF se desdobló la partida arancelaria 2105.00.00.00 (Helados y productos similares) en 2 partidas; la 2105.00.00.10 y la 2105.00.00.20, estableciendo a su vez que la primera se encuentra gravada con la tasa de 12% y la segunda con la tasa de 20% más el 5% de sobretasa arancelaria adicional. Esta norma también gravó con la sobretasa adicional de 5% a un grupo de productos agropecuarios, entre los que se puede señalar a la harina de maíz, grañones y sémolas, almidón de maíz, jarabe de glucosa, azúcar y dextrina.
- g. Mediante D.S. N° 119-97-EF se aprobó un nuevo Arancel de Aduanas, que incorporó íntegramente el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, y la Primera y Segunda recomendación de enmienda del Consejo de Cooperación Aduanera, entre otros. El nuevo Arancel entró en vigencia el 1° de enero de 1998.

1998

Durante 1998 se continuó con la línea de dictar medidas que mejoren la competitividad de la economía, así como reducir los efectos generados por el Fenómeno de El Niño. Entre las principales medidas dictadas se encuentran las siguientes:

- a. Con el objeto de permitir un mayor acceso de los exportadores a la restitución de derechos arancelarios, así como diversificar la oferta exportable, mediante D.S. N° 024-98-EF se desdobló diversas subpartidas arancelarias que comprenden productos hidrobiológicos, pesqueros y de confecciones.
- b. Por otro lado, dando cumplimiento a lo señalado por el D.S. N° 104-95-EF que aprobó el Reglamento de Restitución Simplificado de Derechos Arancelarios, mediante las Resoluciones Ministeriales N°s 156 y 256-98-EF/10, así como la Resolución Ministerial N° 205-98-EF/15, se incorporaron diversas subpartidas arancelarias en la lista de partidas arancelarias excluidas de la restitución de los derechos arancelarios.
- c. Con el objeto de apoyar el desarrollo del transporte aerocomercial nacional, por R.M. N° 085-98-EF/10 se aprobó la relación de mercancías que las empresas nacionales dedicadas al servicio de transporte aéreo pueden ingresar al país mediante el régimen de importación temporal acogidos a lo dispuesto en la Ley 26909. La ley en mención estableció un régimen especial para las empresas de transporte aéreo que les permite ingresar al país aeronaves, así como sus partes, piezas, repuestos y motores hasta por un período de cinco (5) años con suspensión de tributos, pudiendo nacionalizarlos aplicando una depreciación anual de 20%.

- d. Con el objeto de ampliar los beneficios de los CETICOS a la región Selva, mediante la Ley N° 26953 se creó el Centro de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios - CETICOS Loreto.
- e. Por D.S. N° 010-98-EF se precisó que la venta de bienes en establecimientos ubicados en zona internacional de los aeropuertos, se considere exportación para efectos del IGV.
- f. Con el objeto de ampliar la cobertura de los beneficios tributarios establecidos por el Decreto de Urgencia N° 089-97, mediante Decreto de Urgencia N° 001-98 se incorporó a los vacunos reproductores, vaquillonas registradas con preñez certificada y ovinos de pelo para reproducción. Posteriormente, por D.S. N° 020-98-EF se aprobó un nuevo Anexo del D.S. N° 123-97-EF, así como se precisó la documentación necesaria en los casos de importación o venta interna de vacunos reproductores y vaquillonas registradas con preñez certificada y ovinos de pelo para reproducción.
- g. Por D.S. N° 071-98-EF se aprobó el Reglamento de la Destinación Aduanera Especial de Envíos o Paquetes Transportados por Concesionarios Postales.
- h. Continuando con el cronograma de actualización de las Tablas Aduaneras y reducir el ámbito del esquema, mediante D.S. N° 083-98-EF se dejó sin efecto el derecho específico a la importación de trigo y derivados y se actualizó las Tablas aplicables a la importación de maíz, arroz, azúcar y lácteos. En el caso del maíz se modificó la metodología para el cálculo de la Tabla Aduanera,
- i. Por D.S. N° 007-98-SA se aprobó el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, que dejó sin efecto diversas normas que dificultaban la importación de alimentos y bebidas, así como flexibilizó los requisitos para la exportación de estos productos.
- j. Por D.S. N° 020-98-ITINCI se aprobaron las normas reglamentarias de los Acuerdos sobre Salvaguardias y de Textiles y Vestido de la Organización Mundial de Comercio. El objetivo de esta norma es proteger a la industria nacional de la importación masiva de un producto que podría causar un grave daño a dicho sector.
- k. Mediante el D.S. N° 128-98-EF se amplió el fraccionamiento arancelario hasta el 31 de diciembre de 1999.
- l. En materia tributaria se dictaron los Decretos Supremos N°s 072 y 077-98-EF. El primero excluyó a los petróleos residuales del Apéndice III y modificó la tasa aplicable a los vehículos automóviles nuevos del Apéndice IV de la Ley de IGV e ISC, en tanto que el segundo modificó la tasa del ISC aplicable a la importación de vehículos automóviles usados.

ANEXO II LA REFORMA ADUANERA

Antecedentes:

A partir de 1991 se inició un profundo proceso de reformas en la Aduana de Perú para convertirla en una entidad moderna cuyos objetivos principales son: la facilitación de las operaciones de comercio exterior, la recaudación oportuna y eficiente de los impuestos al comercio exterior, así como la prevención y represión del contrabando y defraudación de rentas de aduana. Los éxitos logrados le han valido, en el ámbito nacional e internacional, el reconocimiento como una de las Instituciones de mayor eficiencia y modernidad. La Organización Mundial de las Aduanas (OMA) le ha otorgado la mención de Aduana Modelo en los procesos de reforma y modernización.

Dentro del proceso de reformas en la Aduana, el gobierno ha realizado un continuo esfuerzo por perfeccionar la legislación aduanera, hecho que se traduce en la inclusión - en dicha normatividad - de medidas tendientes a la racionalización y simplificación de los procedimientos para las operaciones de comercio exterior y regímenes aduaneros.

En términos generales, hoy día un despacho aduanero puede demorar pocas horas, dependiendo del canal que le corresponda (verde, naranja o rojo). En el año 1990 el despacho aduanero podía tomar más de dos semanas.

A continuación un breve recuento de la situación existente en el periodo 1985-1990:

- ☞ Excesivas demoras en el trámite de despacho, el cual podía tomar entre 15 y 20 días.
- ☞ Reconocimiento físico de las mercancías al 100%.
- ☞ Numeración manual de la Póliza de Importación, así como registro manual de las diversas operaciones y regímenes aduaneros.
- ☞ Aduanas Operativas con problemas de infraestructura y equipos.
- ☞ Inexistencia de equipos de cómputo.
- ☞ Excesivo personal y escaso número de profesionales.
- ☞ Amplia discrecionalidad del funcionario aduanero.
- ☞ Aranceles altos y sumamente dispersos. Existencia de cerca de 40 tasas con niveles que oscilaban entre el 10% y 84% sobre el valor CIF de las importaciones.
- ☞ Escasa recaudación generada por las abundantes exoneraciones.
- ☞ Existencia de restricciones y prohibiciones a la importación para proteger la industria nacional.
- ☞ Existencia de restricciones a la exportación para proteger el consumo interno (por ejemplo el caso del frijol y la cebolla).
- ☞ Estadísticas de comercio exterior retrasadas y poco confiables.
- ☞ Imagen negativa por trámites burocráticos y continuos casos de corrupción.

Como puede observarse, hasta fines de la década pasada, la Aduana se caracterizaba por tener una organización inadecuada y burocrática, poco operativa y servida por un personal numeroso, con bajo nivel de profesionalización, mal retribuido y con alto índice de corrupción. Asimismo, existían numerosas normas que establecían engorrosos procedimientos operativos, propiciando la existencia de excesivos controles, en su mayoría ineficaces.

Objetivos de la reforma aduanera:

- ☞ Mejorar la imagen institucional incidiendo en la moralización, profesionalización y modernización integral.
- ☞ Mejorar la eficiencia como agente facilitador del comercio exterior, empleando procedimientos y técnicas modernas del comercio internacional.
- ☞ Reducción del tiempo de despacho de las mercancías, aplicando los principios de buena fe y presunción de veracidad.
- ☞ Mejorar el rol de la Aduana como agente recaudador, a través de un eficaz control de la captación oportuna de tributos y la utilización de la banca.
- ☞ Disminución del contrabando y la subvaluación de mercancías, mediante la fiscalización inteligente y posterior.
- ☞ Realizar innovaciones tecnológicas para lograr la interconexión de todas las Aduanas Operativas con la Sede Central.
- ☞ Dictar periódicamente cursos de capacitación para el personal aduanero y usuarios.

Acciones realizadas

Marco legal

1. Mediante D.S. N° 043-91-EF se declaró en reorganización la Superintendencia Nacional de Aduanas comprendiendo su reestructuración orgánica y funcional, la racionalización y profesionalización del personal, la simplificación administrativa, así como la sistematización de todas las actividades y procedimientos aduaneros.
2. Con el objeto de apoyar a la reforma que se había iniciado en la Aduana, así como evitar la subvaluación de las mercancías, el Gobierno dictó el Decreto Legislativo N° 659, estableciendo el Sistema de Supervisión para las mercancías que se sometían a los regímenes de importación definitiva y depósito. Esta norma entró en vigencia en marzo de 1992.
3. En noviembre de 1991 se promulgó el Decreto Legislativo N° 722, Ley General de Aduanas, que entró en vigencia en marzo de 1992, fecha de publicación de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 058-92-EF.
4. Mediante el Decreto Ley N° 26014, se efectuaron algunas modificaciones a la Ley incorporando los principios de simplificación administrativa, buena fe y presunción de veracidad, así como se estableció el reconocimiento físico aleatorio.
5. Por Decreto Ley N° 26020 se aprobó la Ley Orgánica de la Superintendencia Nacional de Aduanas, aprobándose una nueva estructura orgánica. Posteriormente mediante el Decreto Supremo N° 073-93-EF se aprobó su Estatuto.
6. Mediante Decreto Supremo Extraordinario (D.S.E.) N° 013-93/PCM se perfeccionaron las normas aplicables a los Regímenes de Perfeccionamiento Activo, tales como Admisión Temporal y Reposición de Mercancías en Franquicia, las mismas que están basadas en los principios de buena fe y simplificación de los trámites administrativos.
7. Por Decreto Legislativo N° 778 se ratificaron los avances de la reforma aduanera, modificando la definición de importación definitiva y excluyendo el despacho de envíos urgentes de los requisitos que se exigen en dicha operación; perfeccionando el régimen de

exportación temporal; precisando claramente las causales de suspensión y sanción de los agentes de aduana y perfeccionando los regímenes de admisión temporal y reposición de mercancías en franquicia.

8. Por D.S. N° 153-93-EF se publicó el Reglamento Aduanero de Tráfico Postal.
9. En el marco de lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 778 se expidió el Decreto Supremo 045-94-EF, norma que aprobó el Texto Unico Ordenado de la Ley General de Aduanas, consolidando en un sólo texto las diversas normas legales que modificaron la Ley aprobada por el Decreto Legislativo 722, facilitando de esta forma su uso y aplicación.
10. Mediante la Ley N° 26461 se aprobó la Ley de Delitos Aduaneros, tipificando como delitos el contrabando y la defraudación de rentas de aduana. Por D.S. N° 121-95-EF se aprobó el Reglamento de esta Ley. En diciembre se dictaron los Decretos Legislativos N°s 794 y 795 modificando los regímenes de Depósito y Admisión Temporal.
11. En 1996, se aprobó el Decreto Legislativo N° 809 que aprobó el texto vigente de la Ley General de Aduanas. Esta Ley entró en vigencia luego de la publicación de su reglamento en diciembre de 1996, el mismo que se aprobó por D.S. N° 121-96-EF.
12. El Decreto Legislativo N° 809, a diferencia de las anteriores leyes, se concibió como una Ley de tipo general. Esta Ley ha contribuido a incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios aduaneros, disminuyendo los sobrecostos y agilizando los procedimientos aduaneros en beneficio de los operadores.

La nueva Ley dio carácter automático a la aprobación de los diferentes regímenes u operaciones aduaneras contra la sola presentación de las declaraciones correspondientes. Asimismo, sentó las bases para incrementar progresivamente la participación del sector privado en los servicios aduaneros a fin de que estos sean prestados de la manera más eficiente, permitiendo que ADUANAS se convierta en una entidad altamente profesional dedicada fundamentalmente a labores de inteligencia, supervisión y auditoría.

La nueva Ley redujo al mínimo la posibilidad del trato directo entre el funcionario y el operador, consagrando la tramitación documentaria por medios electrónicos, así como establece el sistema anticipado de despacho aduanero, mecanismo que permite la presentación de la documentación antes de la llegada de la mercancía.

Asimismo, para consolidar los cambios efectuados la ley establece un plazo para que la Aduana implemente un sistema de aseguramiento de la calidad sobre estándares internacionales de las normas ISO 9000.

13. Mediante D.S. N° 119-97-EF se aprobó un nuevo Arancel de Aduanas, que incorporó íntegramente el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, y la Primera y Segunda recomendación de enmienda del Consejo de Cooperación Aduanera, entre otros. El nuevo Arancel entró en vigencia el 1° de enero de 1998.

A partir de 1998 ADUANAS inició la ejecución del cronograma de actividades tendientes a lograr la implementación del sistema de aseguramiento de la calidad dispuesto por la Ley General de Aduanas.

Profesionalización del personal

Al inicio de la reforma sólo el 2% del personal que tenía ADUANAS era profesional y el 69% contaba con secundaria completa como último nivel de estudios alcanzado. Para cambiar esta situación se realizaron evaluaciones para seleccionar al personal adecuado, el cual fue luego capacitado. Asimismo, se puso especial énfasis en la formación de nuevos cuadros a partir de la convocatoria y selección de jóvenes egresados universitarios que siguieron cursos de especialización en la Escuela Nacional de Aduanas.

La Escuela Nacional de Aduanas fue la encargada de elevar el nivel profesional de la carrera aduanera. Actualmente el 60% del personal es profesional.

Modificación de la Estructura Orgánica

Para cambiar la imagen negativa que tenía la Superintendencia Nacional de Aduanas, mediante D. S. N° 043-91-EF se dispuso su reorganización, comprendiéndose en dicho proceso la reestructuración orgánica y funcional, la racionalización y profesionalización del personal, la simplificación administrativa, así como la sistematización de todas las actividades y procedimientos aduaneros. Entre las principales acciones realizadas en el marco de esta norma podemos citar las siguientes:

- ☞ Cese del personal con antecedentes judiciales, así como separación de los trabajadores con tiempo de servicios mayor al límite señalado por ley.
- ☞ Proceso de racionalización, basado en programas de retiro voluntario con incentivos económicos.
- ☞ Cese del personal desaprobado en las evaluaciones y calificaciones técnicas realizadas.
- ☞ Diseño de una línea de carrera del trabajador aduanero basado en sus méritos.
- ☞ Confección de un nuevo programa de remuneraciones acorde con los puestos desempeñados y bajo el régimen laboral del sector privado desde enero de 1992.
- ☞ Otorgamiento de estabilidad al personal con cargo directivo.
- ☞ Aprobación de una nueva estructura de Aduanas.

Este conjunto de medidas permitió reducir el número de trabajadores de aproximadamente 3 600 en 1990 a 2 500 en 1998.

Agilización de los Procedimientos aduaneros

Al inicio de la reforma el despacho de importación se caracterizaba por el excesivo tiempo que demandaba su trámite (de 15 a 20 días), razón por la que se priorizó la simplificación y agilización de los procedimientos aduaneros. Actualmente el 60% de los despachos aduaneros concluye dentro de las 24 horas posteriores al arribo de las mercancías. Para ello el sistema de canales verde (sin revisión), naranja (revisión documental) y rojo (con reconocimiento físico) han contribuido con dicha agilización.

Actualmente se utiliza un sólo documento para todas las importaciones con carácter comercial, denominado Declaración Unica, así como se ha implementado lo siguiente:

- ☐ Se permite al despachador realizar la autoliquidación para determinar el monto de los derechos de importación a cancelar, así como el teledespacho. Al mismo tiempo el Agente de Aduanas asume la calidad de auxiliar de la función pública aduanera.

- □ Se establece el reconocimiento físico selectivo, medida que sustituyó el aforo físico obligatorio, principal cuello de botella en la tramitación de los despachos de importación.
- □ Se aprobaron diversos Manuales Operativos como los de Importación Definitiva, Manifiestos y Declaración Simplificada, etc.

Asimismo, con el objeto de facilitar las operaciones aduaneras se han dictado diversas normas que han agilizado y simplificado los procedimientos de los principales regímenes, habiendo avanzado significativamente en los siguientes casos:

✓ □ Régimen de Admisión Temporal:

- □ Se simplificó y agilizó el régimen al establecer la automaticidad en la aprobación de la declaración de admisión.
- □ Se estableció que el plazo del régimen es de 24 meses, lo cual eliminó el problema de las prórrogas.
- □ Se redujo el costo financiero de las garantías, permitiendo que los buenos contribuyentes puedan presentar una carta compromiso.

✓ □ Régimen de Importación Temporal:

- □ Se estableció la aprobación automática de la prórroga del plazo hasta 18 meses para el material de embalaje de exportación, exigiendo para su aprobación la presentación de solo una declaración jurada.
- □ Se dispuso que por Resolución Ministerial del Sector Economía y Finanzas se podrá modificar la lista de mercancías que pueden acogerse al régimen.

✓ □ Despacho anticipado:

- □ Los importadores que no hubieran incurrido en infracciones sujetas a sanción dentro de los 12 meses anteriores a la presentación de la declaración respectiva, pueden solicitar el despacho anticipado de sus mercancías, estableciendo el concepto del buen contribuyente.

Automatización

Al inicio de la reforma ADUANAS no contaba con personal capacitado ni equipos propios. Sólo contaba con el apoyo del MEF, a través de su Oficina de Sistemas, para procesar las liquidaciones de la Aduana Marítima del Callao y de la Aduana Aérea Jorge Chávez.

El proceso de automatización de ADUANAS se inició con el Proyecto Piloto de Gestión Aduanera desarrollada en la Aduana de Tacna y en la Agencia de Aduanera del Perú en la ciudad de Arica (Chile), donde se instalaron dos redes conectadas en forma conmutada. Ello posibilitó que el ingreso de los manifiestos de carga se efectúe en Arica y que el despacho de importación se tramite en Tacna.

El Proyecto mencionado permitió luego implementar la automatización de las Aduanas Marítima y Aérea del Callao. Paralelamente, se instaló el Sistema Central de Cómputo, que inició la automatización de la gestión documentaria, la comunicación entre áreas y la transferencia a través de correo electrónico, paquetes documentarios, transfer data y toda una gama de productos informáticos para oficina.

La implementación del Sistema Integrado de Gestión Aduanera - SIGAD ha permitido la automatización total del procedimiento de despacho en el ámbito nacional (100%), obteniendo también significativos avances en el procesamiento de manifiestos, regímenes temporales, régimen simplificado y también en el procesamiento de la recaudación y el trámite documentario.

La automatización ha mejorado significativamente la producción de estadísticas de comercio, así como las ha hecho más confiables para la toma de decisiones.

Los progresos en la automatización aduanera han hecho posible que a partir de 1997 el despacho de importación y exportación se realice por medios electrónicos (teledespacho), teniendo como meta la aduana virtual sin documentos.

Gracias a los avances alcanzados en materia de automatización aduanera, son varios los países que han solicitado el asesoramiento técnico de ADUANAS.

Sistema de Valoración de Mercancías

Mediante Decreto Legislativo N° 659 se estableció el Sistema de Supervisión de Importaciones, el mismo que no sólo comprende la inspección de las mercancías en origen para verificar el precio, la calidad y cantidad de las mismas, por parte de las empresas supervisoras autorizadas, sino también la capacitación y apoyo tecnológico a ADUANAS para que implemente una Base de Datos. Desde la vigencia del sistema las empresas supervisoras han realizado diversos cursos de capacitación para el personal y facilitado la información para alimentar el Banco de Datos de Valor, lo que ha permitido dar forma al denominado Sistema de Valoración Aduanera de Mercancías (SIVAM).

Actualmente el Banco de Datos de Valor se encuentra casi culminado y es utilizado por las principales Aduanas Operativas en el despacho de mercancías con un valor FOB mayor a US\$ 5 000 y vehículos usados cualquiera fuera su valor.

El SIVAM permite prevenir casos de subvaluación, así como significa la oportunidad de contar con información sobre valor, principalmente para las Aduanas de frontera y elimina la discrecionalidad al remitirse al empleo de criterios eminentemente objetivos en materia de valor.

Sistema de Aseguramiento de la Calidad

La Ley General de Aduanas vigente estableció que la prestación de los servicios aduaneros deberá tender a alcanzar los niveles establecidos en las normas internacionales sobre sistemas de aseguramiento de la calidad basados en las normas ISO 9000, a más tardar en diciembre de 1999.

Para tal efecto, ADUANAS con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo está trabajando en la estandarización de los procedimientos aduaneros utilizados en las diversas áreas funcionales, así como en la realización de auditorías de calidad que le permitan efectuar

las acciones correctivas, preventivas y de mejoramiento necesarios, previa a la auditoría externa por una empresa certificadora acreditada y de cuya aprobación permitiría a ADUANAS obtener el Certificado ISO que la acredite como la primera Aduana en el mundo y la primera institución pública peruana en lograr dicha certificación.

Una vez lograda la certificación, el paso siguiente es promover la adecuación del sector privado que participa por delegación en la prestación de los servicios aduaneros a las normas internacionales de calidad ISO 9000.

Recaudación

No obstante que desde inicios de la reforma aduanera el Gobierno ha reducido las tasas arancelarias, el nivel de recaudación registrado por ADUANAS se ha incrementado significativamente desde el año 1990 a la fecha. Así de una recaudación de US\$ 626 millones en 1990 se ha llegado a US\$ 2 827 millones en 1998. Asimismo, la incidencia tributaria aduanera (recaudación / importación) se ha incrementado de 22,96% en 1990 a 35% en 1998. Ello muestra no sólo la importancia de tener una política arancelaria clara sino también la buena administración y fiscalización implementada por ADUANAS.

Entre las principales acciones realizadas por ADUANAS para mejorar la recaudación podemos citar las siguientes:

- ☞ Suscripción de convenios con las entidades bancarias para el pago de los tributos de importación.
- ☞ Sistematización y automatización del registro y control de expedientes de reclamo.
- ☞ Efectivo control de las fianzas a nivel nacional.
- ☞ Cobranzas coactivas realizadas mediante ejecutores de aduanas.
- ☞ Verificación del precio, calidad y cantidad de las mercancías en origen por parte de las empresas supervisoras.

Fiscalización

Teniendo en cuenta que entre los objetivos de la reforma aduanera se encuentra el de la facilitación de los procedimientos aduaneros, a través de la aplicación de los principios de buena fe y presunción de veracidad, ADUANAS ha tenido que perfeccionar los mecanismos de fiscalización. Para tal efecto, ha realizado las siguientes acciones:

- ☞ Realizar acciones de prevención y represión de delitos aduaneros.
- ☞ Elaborar y ejecutar planes de inteligencia y operativos de lucha contra el contrabando en coordinación con el sector privado.
- ☞ Implementación del sistema integrado de fiscalización aduanera.
- ☞ Creación del Sistema de Valoración de Mercancías - SIVAM.
- ☞ Supervisión de los agentes y operadores de comercio exterior.
- ☞ Actualización de cartilla de valores mínimos referenciales para equipaje, menaje de casa y obsequios.

Resultados del Proceso de Modernización de las Aduanas

La transformación producida en Aduanas desde 1991 a la fecha se puede apreciar en las diversas normas por las cuales se estableció la libertad de comercio exterior e interior, permitiendo el libre flujo de mercancías, promoviendo la participación del sector privado para la prestación más eficiente de los servicios, eliminando todo tipo de exclusividad o monopolio así como las restricciones al comercio exterior, aplicando los principios básicos de la simplificación administrativa.

El proceso de cambio contó desde un primer momento, con el apoyo de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), quienes respaldaron decididamente este proceso a través de convenios de cooperación técnica que comprendían las áreas de organización, administración, normatividad, informatización y capacitación.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha respaldado tres convenios de Cooperación Técnica. El primero y segundo destinados a apoyar el proceso de cambio en la Aduana, en tanto que el tercero, actualmente en ejecución, pretende lograr que la Aduana implemente un sistema de aseguramiento de la calidad para sus procedimientos, operativos y administrativos, según la Norma ISO 9000 y con ello, asegurar los cambios realizados.

La liberalización del comercio exterior - aunada a otras medidas tales como la unificación de los tipos de cambio, la simplificación de procedimientos aduaneros, el mejoramiento de la eficiencia de los servicios portuarios, la apertura del mercado de capitales, la privatización de empresas estatales y en última cuenta, el proceso de reinserción en el sistema financiero internacional - ha permitido que el país goce de los beneficios de una economía abierta y expuesta a la competencia internacional, sentándose así las bases para un crecimiento sostenido de la economía.

A continuación se detallan las principales ventajas logradas como consecuencia del proceso de modernización de ADUANAS:

- □ Facilitación de los trámites y procedimientos aduaneros (reconocimiento físico selectivo y establecimiento de los principios de buena fe y presunción de veracidad).
- □ Reducción del ámbito de control y discrecionalidad del funcionario aduanero.
- □ Reducción del costo de los servicios de comercio exterior al delegarse diversas funciones aduaneras al sector privado (Agentes de Aduana, Terminales, Depósitos).
- □ Reducción del tiempo de despacho aduanero: de un promedio de 15 días a 2 horas
- □ Establecimiento de procedimientos especiales como el Despacho Anticipado que permite el despacho antes de la llegada de las mercancías
- □ Reducción de los niveles y tasas arancelarios: de 39 niveles (entre 10% y 84%) a 2 niveles (12% y 20%).
- □ Mejora en la captación de los tributos aduaneros.
- □ Sistematización de los procedimientos de importación, exportación, manifiestos, recaudación y demás regímenes aduaneros.
- □ Supresión de los Almacenes Fiscales de ENAPU y CORPAC y su conversión al Régimen de Terminales de Almacenamiento, caso de ENAPU.
- □ Delimitación de responsabilidades de los operadores de comercio exterior.
- □ Realización de los análisis químicos de las mercancías importadas por laboratorios de ADUANAS o a través de laboratorios privados y de universidades.
- □ Mejora en los procedimientos de revisión de equipajes de pasajeros.
- □ Mejora en los sistemas de fiscalización de las operaciones y regímenes aduaneros.

- □ Estadísticas de comercio exterior oportunas, confiables y ofrecidas a través de boletines estadísticos, correo electrónico, páginas web, etc.

Tareas Pendientes

No obstante los significativos avances logrados por ADUANAS aún hay tareas pendientes que realizar, entre las que se encuentran las siguientes:

- □ Obtener la certificación ISO 9000.
- □ Implementar el comercio virtual, es decir realizar operaciones de comercio exterior sin documentos.
- □ Continuar delegando funciones al sector privado, tales como la fiscalización aleatoria de los operadores de comercio exterior por parte de entidades de auditoría debidamente acreditadas.
- □ Convertirse en una Aduana de Segundo Piso, es decir en una entidad altamente profesional dedicada fundamentalmente a labores de inteligencia, supervisión y auditoría.

INDICADORES DE GESTION DE LA ADUANA DEL PERU

| INDICADORES | 1990 | 1998 |
|---------------------------------------|--|---|
| CARACTERISTICAS DEL SERVICIO | | |
| * Ley de ADUANAS | No acorde con evolución del comercio mundial | Nuevas Leyes: * 1992 basada en Convenio de Kyoto * 1996 Ley Marco: reduce articulado, incorpora reformas del 92-95 |
| * Niveles Arancelarios Ad Valorem | 39 niveles entre 10% y 84% | Dos niveles: 12% y 20% |
| * Valoración de Mercancías | Inadecuada y personal | Sistematizada y con 2 métodos de valoración claramente establecidos. |
| * Recaudación | Cobros en las Aduanas | En 12 Bancos interconectados |
| * Fiscalización | Inexistente | Sistema Integrado con Planes y Programas |
| * Procedimientos de Despacho Aduanero | Registros manuales | Automatizado e interconectado |
| * Solicitud de Despacho | Documental con distintos formatos y copias | Electrónico con validez legal. Establecimiento de 3 canales: Canal Verde: sin revisión. Canal naranja: revisión documental y Canal Rojo: reconocimiento físico. |
| * Codificación de Documentos | Diversa e inorgánica | Unica durante todo el ciclo de vida |
| * Forma de Atención al Usuario | Personalizada | Despersonalizada; principalmente a través del Teledespacho |
| * Nivel Discrecional del Funcionario | Absoluto | Prácticamente nulo |
| * Reconocimiento Físico de Mercancías | De 70 a 100% | Hasta 15% en importaciones y 5% en exportaciones, selección según reglas |
| * Tiempo Promedio de Despacho | 10 días | 2 horas |
| * Despachos Anticipados | Sólo para envíos urgentes o de socorro | Para mercancías en general |
| * Manifiestos | Registro Manual | Registro Automatizado e interconectado con líneas aéreas y navieras |
| * Equipos de Cómputo | Nulo | 1500 estaciones de trabajo y 50 servidores de Base de Datos (*) |
| * Interconexión Interna | Inexistente | En línea a nivel nacional |
| * Interconexión con Agentes Externos | Inexistente | Línea privada, internet, correo electrónico |
| * Personal Aduanero | 3,600 | 2,500 |
| * Personal Profesional | 2% | 60% |
| * Infraestructura | Antigua y en mal estado | Instalaciones modernas y funcionales: Sede Central, Aduanas Operativas, Puestos de Control |
| * Almacenes de Mercancías | De propiedad del Estado | De propiedad de particulares (interconectados con ADUANAS) |
| * Apoyo Logístico | Insuficiente | Renovación de vehículos, equipo de radio, teléfono, fax |
| * Abastecimiento | Inexistente, control manual | Sistema Administrativo Integrado y Automatizado |
| RESULTADOS | | |
| * Recaudación | US\$ 626 millones | US\$ 2,827 millones |
| * Importación | US\$ 2,921 millones | US\$ 8074 millones |
| * Aporte al Tesoro Público | 23% de ingresos del Tesoro | 35% de ingresos del Tesoro |
| * Producción de Fiscalización | S/i | US\$ 307 millones |
| * Estadística de Comercio Exterior | Casi nula | Confiable y disponible por vía electrónica |
| * Calidad del Servicio Aduanero | Atención deficiente y desincentivadora | Facilitador, promotor y servicios en proceso de adecuación a ISO 9000 |
| * Imagen Institucional | Negativa | Entre las 10 instituciones más prestigiadas a nivel nacional |

Fuente: ADUANAS – PERU/Actualización IPE
Elaboración: Proyecto BID - ADUANAS
(*) a mayo de 1998

ANEXO III

MEDIDAS DE APOYO AL SECTOR EXPORTADOR

1. Eliminación de los impuestos a las exportaciones

Cabe recordar que en un momento en el gobierno anterior se llegó a gravar con 17% del valor FOB a las exportaciones tradicionales.

2. Reducción de impuestos

Este gobierno ha eliminado más de cien impuestos, tasas y contribuciones, la mayoría de ellas dirigidas, apoyando a la eficiencia económica, concentrando la recaudación únicamente en 4 impuestos: ISC, IGV, renta y aranceles, posibilitando por primera vez el establecimiento de mecanismos de devolución transparente y veraz de impuestos.

3. Devolución del IGV

Este mecanismo fue introducido plenamente en 1993, y a la fecha, ha restituido, mediante notas de crédito o cheques del tesoro directamente, alrededor de mil millones de dólares en impuestos pagados por los exportadores, sin considerar la compensación automática que ellos realizan del IGV en sus compras.

4. Restitución simplificada de derechos arancelarios a las exportaciones menores (drawback)

El drawback tiene como objetivos promover la diversificación de la oferta exportable, la exportación de nuevos productos y la aplicación de nuevas tecnologías.

A través de este mecanismo se devuelve el 5% del valor FOB a las empresas productoras exportadoras que exporten productos que contengan insumos importados que hayan pagado derechos arancelarios.

5. Desdoblamiento de partidas arancelarias para acogerse al drawback

Esta medida ha permitido que un mayor número de partidas arancelarias se puedan acoger al drawback arancelario. Entre las desagregaciones realizadas se encuentran productos hidrobiológicos, pesqueros, agropecuarios, textiles y de confecciones.

6. Régimen de Admisión Temporal (perfeccionado por la nueva Ley General de Aduanas)

Se ha simplificado y agilizado el régimen al establecer la automaticidad en la aprobación de la declaración de admisión.

7. Régimen de Importación Temporal (perfeccionado por la nueva Ley General de Aduanas)

Se establece la aprobación automática de la prórroga del plazo hasta 18 meses del material de embalaje de exportación, exigiendo para su aprobación la presentación de solo una declaración jurada.

Asimismo, se dispone que por Resolución Ministerial del Sector Economía y Finanzas se podrá modificar la lista de mercancías que pueden acogerse al régimen. Anteriormente se efectuaba solo por ley.

8. Nueva Ley General de Aduanas

La nueva Ley General de Aduanas dio carácter automático a la aprobación de los diferentes regímenes u operaciones aduaneras contribuyendo a incrementar la eficiencia en la prestación de los servicios aduaneros, disminuyendo los sobrecostos y agilizando los procedimientos aduaneros en beneficio de los operadores.

9. Fraccionamiento Arancelario

Se ha establecido un mecanismo de fraccionamiento arancelario a la importación de bienes de capital a fin de apoyar a la reconversión industrial. Este mecanismo establece pagos semestrales a tasas de interés pasivas y amplía la gama de garantías a presentar a fin de reducir el costo financiero de las mismas.

10. Comisión para la Promoción de Exportaciones (PROMPEX)

Organismo creado para promover las exportaciones de productos peruanos.

11. Fondo de Respaldo a la Pequeña Empresa (FONREPE)

Este fondo permitirá el establecimiento de un programa de seguros de crédito a favor de la pequeña empresa. Para su Implementación el MEF ha otorgado 25 millones de dólares.

12. Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS)

Sobre la base de las ex zonas francas industriales de Ilo, Matarani y Paita, así como de la ZOTAC, se han creado los CETICOS de Taca, Ilo, Matarani y Paita, esta última con posibilidad de extenderse a Piura, Sullana y Tumbes.

Las empresas que se constituyan o establezcan en dichos centros hasta el 31.12.98 y exporten la totalidad de su producción de bienes o servicios, estarán exonerados de IGV, IPM, IPM adicional, ISC, FONAVI, Renta, entre otros.