

ANEXO

LINEAMIENTOS DE POLITICA ARANCELARIA

Este documento tiene por objeto difundir el diseño de política arancelaria del Ministerio de Economía y Finanzas, tanto desde el punto de vista de liberalización unilateral cuanto en conexión con aquella dentro del marco de las negociaciones comerciales. En ese contexto, se presentan los siguientes temas: la base legal de la política arancelaria; el diseño de la política arancelaria; la política arancelaria y los acuerdos comerciales; y comentarios finales.

I. Base legal de la Política Arancelaria

Existen dos ámbitos básicos de política arancelaria sobre los cuales el Ministerio de Economía y Finanzas tiene competencia. Uno es el unilateral, por el cual un país soberanamente decide modificar su estructura arancelaria sin negociarla con ningún otro país, y el otro es el vinculado a acuerdos comerciales que involucran reducciones arancelarias, las que son negociadas de manera mutua con los socios comerciales

En ambos casos, cualquier norma asociada a la política arancelaria debe contar con la aprobación y el refrendo del Ministerio de Economía y Finanzas. Según la Constitución Política del Estado, la regulación de aranceles le corresponde al Poder Ejecutivo, en particular al Presidente de la República (artículo 118°, numeral 20) a través de decretos supremos (artículo 74°). Sin embargo, operativamente, la responsabilidad recae sobre el Ministerio de Economía y Finanzas, cuya Ley Orgánica señala lo siguiente:

"Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional. Asimismo le corresponde planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la política arancelaria, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración [ahora Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y Ministerio de la Producción] y con el Ministro del Sector interesado, cuando corresponda".

En términos generales, cuando se habla de aranceles se trata de impuestos al comercio exterior de bienes, sea de importaciones o exportaciones. En este último caso, desde hace varios años el Perú no aplica esta política con el fin de no restarle competitividad a las exportaciones.

Es así que los aranceles sólo se aplican a bienes importados. No es el caso del Impuesto General a las Ventas (IGV) o el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) que se aplica indistintamente a bienes nacionales e importados. De ahí que, dado que tanto los bienes importados y nacionales pagan estos dos últimos impuestos, existe un sesgo "protector" que puede dársele al arancel dado que, dependiendo de la magnitud de dicho arancel, su aplicación eleva los precios de los productos importados respecto de los bienes sustitutos producidos dentro del país.

Cabe mencionar que el trato no discriminatorio del IGV e ISC es parte de los compromisos asumidos por el Perú en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En particular, el Acuerdo General del Comercio de Bienes (GATT) establece que¹:

¹ / Artículo III, numeral 1.

"Las partes contratantes reconocen que los impuestos y otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas, no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional".

En base a esta disposición legal surgieron las reclamaciones internacionales contra el Perú en el 2001 en el caso de ISC diferenciados en cigarrillos y en el año 2002 para el caso de ISC diferenciados de productos agrícolas y pesqueros. En la práctica, esta diferenciación le daba un carácter "arancelario" a estos impuestos internos contraviniendo al GATT. De no haber eliminado unilateralmente el Perú estos tratos discriminatorios, de acuerdo al Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos de la OMC, se hubieran constituido, a petición de los países afectados, Grupos de Estudio integrados por expertos comerciales internacionales que sin duda hubieran fallado contra el Perú y ordenado que la política de ISC se ponga en línea con los compromisos asumidos por el Perú en la OMC. El incumplimiento del desmantelamiento de estas prácticas tributarias prohibidas en el ámbito multilateral de la OMC, hubiera permitido que los países cuyas exportaciones al Perú se encontraran negativamente afectadas, puedan adoptar represalias comerciales hasta que dichas prácticas fueran efectivamente desmanteladas.

II. Diseño de la Política Arancelaria

Además del sesgo hacia la protección productiva del arancel, éste también suele tener objetivos recaudatorios del Tesoro o de estimulación de empleo. Cuál sea el uso que se le quiera dar al arancel, es una decisión política que debe considerar los siguientes elementos:

- **El balance entre el eventual impacto efectivo sobre producción, empleo o recaudación versus aquél sobre la eficiencia en la asignación de recursos y el bienestar de la población.** Desde un punto de vista de eficiencia económica, la reducción de aranceles promueve mejoras en la competencia internacional de los productos producidos en el país y en la productividad de las empresas, así como permite una mayor satisfacción del consumidor. Lo contrario, elevar aranceles, separa a las economías de la competencia internacional, beneficiando sólo a algunos sectores y grupos en términos de ingresos y empleo, a costa de la eficiencia en la asignación de recursos productivos. De ahí que, un diseño útil de política, en particular para un país sin poder de influencia sobre los precios internacionales (economía pequeña) es la de reducir aranceles y con ello el efecto de distorsión en la eficiencia de asignación de recursos, pues dicha asignación se dará más por criterios de mercado que por la creación de ventajas artificiales. Este argumento es igualmente válido frente a los proyectos de ley del Congreso que pretenden promover sectores a través de exoneraciones arancelarias que suelen distorsionar la asignación de recursos de manera discrecional, sin mencionar que es el poder ejecutivo el que ostenta las facultades de política arancelaria por mandato constitucional y no el poder legislativo.
- **La existencia de otros medios para alcanzar los objetivos de producción, empleo o recaudación mencionados.** Factores como políticas macroeconómicas sanas y políticas que- como la apertura comercial- mejoren la competitividad del país (mejor infraestructura, educación, institucionalidad, entre otros) sirven mejor en el mediano y largo plazo a los objetivos de crear empleo y elevar ingresos de manera amplia.

- **La dirección de las negociaciones multilaterales, bilaterales y de bloques comerciales apuntan a la eliminación del arancel como instrumento de política.** Las reducciones arancelarias en el marco de negociaciones comerciales en paralelo con las reducciones unilaterales llevarán en el mediano y largo plazo a la anulación del arancel como instrumento de protección productiva y la sustitución de recaudación arancelaria por otra basada más en impuestos como el IGV o el impuesto a la renta. En términos de relevancia para el Perú, este norte tiene que ver con las negociaciones llevadas a cabo, en curso o en perspectiva en marcos como la OMC; el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); el Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU; TLCs con la Unión Europea o la República Popular China, o Acuerdos de Complementación Económica con países de la región, por ejemplo con México.

Tratándose de una economía en desarrollo pequeña, en el sentido de no poder influir sobre sus precios, al Perú le conviene reducir gradualmente aranceles, porque ello reduce los costos del funcionamiento de la economía y eleva el nivel de bienestar de la población a través de:

1. **Menores costos para consumidores y productores.** Al existir pocas tasas de bajos niveles se mejora el grado de acceso, variedad y calidad de los bienes para el consumidor final y para el usuario de insumos y bienes de capital. Para estos últimos, se reducen los grandes diferenciales en protecciones efectivas (se explica posteriormente) y así se limitan las diferencias arbitrarias en grado de creación de valor agregado entre actividades productivas causadas por la diferenciación arancelaria entre bienes de consumo, insumos y bienes de capital. Incluso, la reducción arancelaria suele ser un vehículo potente de difusión o innovación tecnológica, así como de estímulo a aumentos de la productividad de los factores productivos, al poder ingresar al país más baratas las importaciones de insumos y bienes de capital de última tecnología.
2. **Un manejo simplificado y transparente.** Al existir pocas tasas, ello facilita la labor aduanera y restringe las posibilidades de corrupción en clasificación aduanera y la influencia de grupos de lobby o de búsqueda de rentas en la determinación de niveles arancelarios y ubicación de las subpartidas en dichos niveles.

En este contexto, una forma fácil de resumir el progreso en liberalización arancelaria es el logro de reducción en el tiempo del **promedio y dispersión arancelarias**, lo que nos conducirá a una **convergencia arancelaria**, en el largo plazo, al ser fruto del desarrollo de los acuerdos que se logren consolidar.

Sin embargo, decir que la reducción de aranceles es eficiente no significa que ello se deba hacer de manera desordenada y continua. La imposición de aranceles afecta los niveles de precios de los bienes y sus precios relativos en el curso del tiempo, a diferencia de los precios en los mercados financieros que reaccionan instantáneamente. De ahí que, si la historia arancelaria es una en la cual los aranceles han sido siempre modificados hacia arriba o debajo de manera continua, los productores no estarán seguros sobre si los cambios son permanentes y entonces pueden concluir que no es conveniente realizar una inversión o expandir el negocio porque no hay certidumbre de que la desgravación llevada a cabo no sea revertida. Incluso si fuera la desgravación creíble, toma tiempo planear, decidir si se realiza un proyecto, obtener información, etc. Es por ello que los efectos reales (sobre precios, producción, ingresos y empleo) no se ven inmediatamente sino distribuidos en el tiempo.

Si esto es cierto para cualquier bien, entonces la reducción del promedio y dispersión arancelarias no puede obtenerse de cualquier manera sino acotando ambos vía la reducción a todos los ítems arancelarios o a conjuntos muy amplios de ellos. Hacerlo por grupos reducidos de ítems o ítems individuales podría dar la señal de que “*hay que lograr que mi producto sea adecuadamente priorizado en la reducción*”, o sea para que “*no bajen todavía los aranceles de los bienes que yo produzco*”. El manejo desordenado del arancel puede generar casos de

protecciones efectivas negativas con el consiguiente perjuicio a las industrias. Este concepto se comenta en el siguiente título.

Protecciones Efectivas

Mientras que los niveles de protección nominal (el nivel de tasas arancelarias por producto) influyen sobre el patrón de consumo (el consumidor directo de bienes finales, insumos o bienes de capital definen su consumo observando precios afectados por el arancel, ver cuadro N° 1), los niveles de protecciones efectivas influyen sobre el patrón de producción (es decir sobre la decisión de qué producir y comerciar) y constituyen un mejor indicador del manejo discrecional del arancel en los dos últimos años y de la dispersión de rentabilidades relativas entre sectores productivos.

El concepto de protección efectiva (PE) captura el impacto en la capacidad de crear valor agregado en un sector o empresa, comparando la magnitud de creación de dicho valor en una situación con aranceles al bien final e insumos (VA') frente a aquella en la que no existen aranceles a bienes finales, insumos y bienes de capital (VA). Matemáticamente sería como sigue: $PE = (VA' - VA)/VA$. Una estructura arancelaria nominal menos dispersa implica una estructura de protecciones efectivas menos dispersa también y deja que la asignación de recursos productivos se defina más por condiciones de mercado que por la creación de ventajas artificiales debidas al manejo discrecional del arancel.

CUADRO N° 1

PERÚ: ESTRUCTURA ARANCELARIA					
NIVELES ARANCELARIOS AD-VALOREM + SOBRETASAS	PARTIDAS ARANCELARIAS		IMPORTACIÓN 2004		
	Número	Proporción (%)	Millones US\$	Proporción (%)	
0%	134	1.9	1,967	19.5	
4%	2,798	40.0	3,734	36.9	
12%	2,939	42.0	3,479	34.4	
17%	48	0.7	327	3.2	
20%	759	10.9	342	3.4	
25%	316	4.5	263	2.6	
Total	6,994	100.0	10,111	100.0	
PROMEDIO ARANCELARIO NOMINAL-PONDERADO					7.5
PROMEDIO ARANCELARIO NOMINAL-SIMPLE					10.1
DISPERSIÓN ARANCELARIA (DESVIACIÓN ESTÁNDAR)					6.3

Una estructura de protecciones efectivas dispersa significa un trato desigual entre sectores productivos, ya que los sectores que tiendan, por ejemplo, hacia una protección efectiva de 4% tendrán una tasa de rentabilidad arbitrariamente más baja respecto de los sectores productivos cuya tasa tiende más hacia 12%.

Con el objetivo de evitar este efecto negativo, es útil mencionar el caso particular de Chile, en el cual la política arancelaria se manejó bajo lo que algunos han llamado "regionalismo aditivo", para conducir a mayores eficiencias en producción y consumo a través de la estrategia de combinar reducciones unilaterales programadas del arancel con negociaciones de acuerdos bilaterales con sus principales socios comerciales². A la fecha, Chile ha firmado 15 acuerdos

2 / Harrison, Rutherford y Tarr. "Chile's Regional Arrangements and the Free Trade Agreement of the Americas: The Importance of Market Access", 2001.

preferenciales comerciales, entre ellos el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América en el 2003, además de aquel con la Unión Europea en el 2002 y ha concluido un TLC con la República Popular China.

Política arancelaria agrícola

En el ámbito agrícola, además de los aranceles ad-valorem, existen desde 1991 los aranceles específicos variables para un conjunto de 45 subpartidas vinculadas al arroz (4), azúcar y derivados (7), lácteos y derivados (24) y maíz y derivados (10). Estas subpartidas son parte del Sistema de Franjas de Precios (SFP) creado en el año 2001 a partir del esquema de derechos específicos variables (ahora llamados derechos variables adicionales). El SFP, permite que los precios fluctúen sin intervención en un rango de precios “piso” y “techo”. Los derechos variables operan cuando el precio de referencia en los mercados internacionales se sitúa por debajo del precio “piso” de importación³, mientras que las rebajas arancelarias operan cuando el precio de referencia se ubica por encima del precio “techo” de importación. Este sistema tiene por objeto reducir las fluctuaciones de precios, elevar la rentabilidad del agro y aliviar la situación de pobreza del campo.

Si observamos la protección arancelaria nominal actual de la agricultura provista por los derechos ad-valorem, la distribución arancelaria de los principales productos es la siguiente:

- **25%:** Carnes, lácteos, miel, tubérculos, hortalizas de vaina, nueces, frutas frescas y secas, té, arroz, embutidos y preparaciones de carne, azúcar, preparaciones de hortalizas, frutas, fideos, jugos y otros (316 líneas arancelarias).
- **20%:** Espárragos, pepino, hongos, café (19 líneas arancelarias).
- **17%:** Despojos porcinos, trigo, maíz blanco duro, harina de maíz, malta, leche maternizada, bebidas alcohólicas (48 líneas arancelarias).
- **12%:** Maíz, animales vivos, huevos, mondongo, bulbos, flores, verduras, especias, harina de arroz, aceites refinados, grasas, azúcar aromatizada, cacao en grano, helados, alimentos preparados, cigarrillos, cueros, algodón (388 líneas arancelarias).
- **4%:** caballos y asnos reproductores, gomas, aceites vegetales en bruto, lactosa, fructuosa, aceites esenciales, seda, lino (95 líneas arancelarias)
- **0%** Animales reproductores excepto caballos y asnos, semillas para siembra (62 líneas arancelarias)

Sin embargo estos niveles se superan en los casos de productos en franjas, dado que al poner los derechos variables adicionales en términos ad-valorem se alcanzan aranceles totales (ad-valorem más derechos variables adicionales) superiores, que tienen como límite el techo arancelario consolidado por el Perú ante la Organización Mundial de Comercio, que es el arancel máximo que el Perú puede aplicar. Pero también puede darse el caso contrario, es decir, que se produzcan rebajas arancelarias que lleven los aranceles totales hasta 0%. A continuación se presentan los aranceles totales que estarán vigentes del 1 al 15 de noviembre del 2005 para los cuatro productos marcadores del esquema de franjas agropecuarias:

- Arroz 25%
- Azúcar 48%
- Maíz 12%
- Leche en polvo 15%

3 / Este precio se calcula sobre la base del promedio de precios de referencia de los últimos 60 meses a precios del último mes de referencia.

Como se puede apreciar, para el azúcar el arancel total llega a 48% (23% por derechos variables adicionales) mientras que en los casos del arroz y el maíz el arancel total es igual al arancel ad-valorem (0% por derechos variables adicionales). Caso distinto el de la leche en polvo que tiene un arancel total de 15% como resultado de una rebaja arancelaria de 10%.

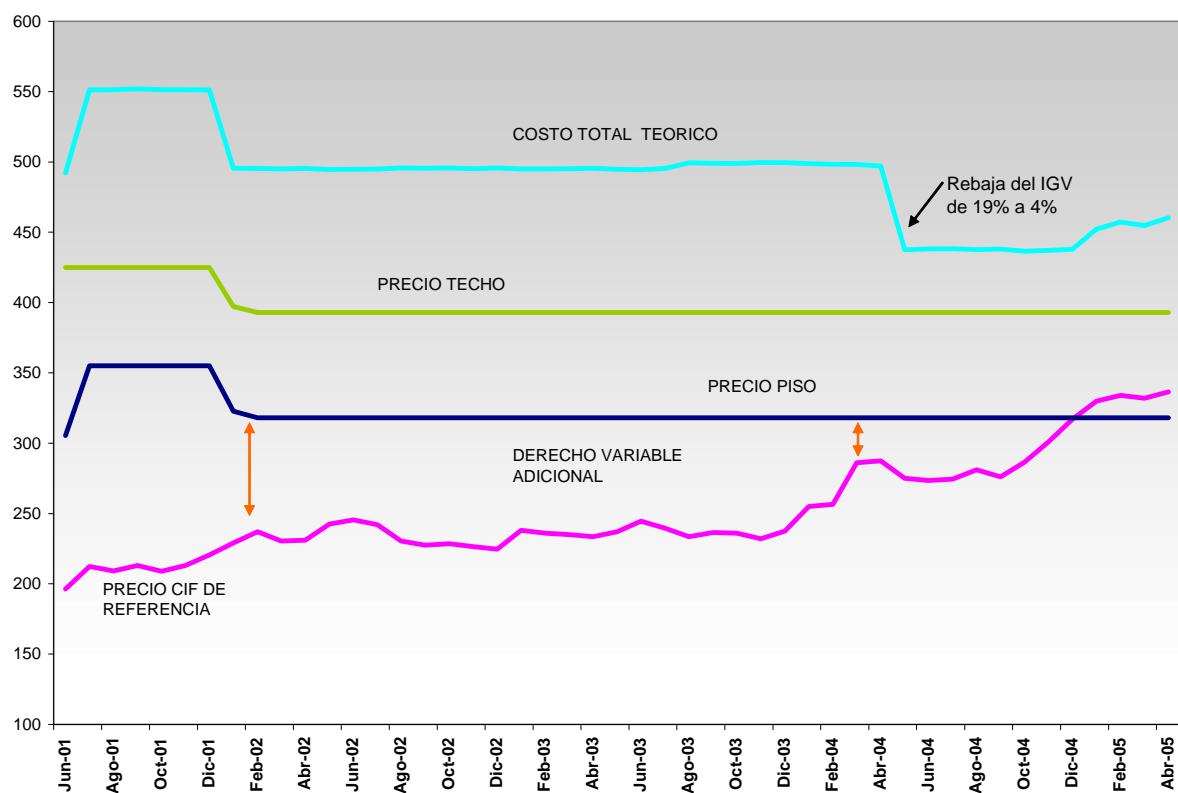
A continuación se muestra como operó la franja de precios del arroz pilado entre los años 2001 y 2005, estabilizando los costos de importación.

	Precio CIF de Referencia US\$/TM	Arancel Ad valorem %	Derecho variable Adicional %	Costo Total Teórico US\$/TM
Febrero 2002	237	25	44	495
Abri 2004	288	25	16	497

En febrero de 2002 el arancel total sumó 69% disminuyendo en abril de 2004 a 41%. Sin embargo el costo total de importación se mantuvo.

Gráfico Nº 2

PRECIOS DE ARROZ PILADO
US\$ por TM



Para 23 de las 45 subpartidas en el SFP el techo arancelario consolidado es de 68% (este techo es de 30% para el resto del universo arancelario). Sin embargo, hay que señalar que el mantenimiento de aranceles altos en el agro puede conllevar problemas que ameritan un

balance costo-beneficio acerca de mantener o elevar aranceles. Estos posibles problemas son los siguientes:

- Contribuye a postergar la ejecución de reformas en el sector agrícola en derechos de propiedad de tierras y aguas, infraestructura, asistencia técnica, estándares sanitarios, investigación agrícola, etc.
- La libertad de manejo arancelario está limitada por los techos arancelarios consolidados. En el caso particular del Perú, los niveles consolidados actuales en OMC de 30% y 68% no harían posible que la elevación arancelaria pudiera compensar el efecto de los subsidios a la exportación y ayudas internas dadas por los países desarrollados.
- Dado que el Perú es un importador neto de alimentos, aun cuando se eliminen los subsidios y aranceles agropecuarios de los países desarrollados, nada garantiza que los niveles de bienestar se eleven, ya que junto con la subida de los precios internacionales, los países que no subsidian y gozan de ventajas comparativas (Nueva Zelanda en lácteos, países asiáticos en arroz, Argentina en maíz, etc.) cubrirán en gran medida las necesidades mundiales, mientras que los países importadores netos de esos productos, como el Perú, pueden terminar pagando más por sus importaciones⁴.
- El mantenimiento de aranceles altos a los productos agropecuarios básicos puede elevar los costos de las cadenas industriales como en el caso del maíz (almidones, maicenas, industria avícola, industria porcina, etc.), trigo (industria de molinería) o azúcar (industrias de bebidas, de confitería, etc.), restándoles competitividad y posibilidades de exportación, ingresos y generación de empleo eficiente.

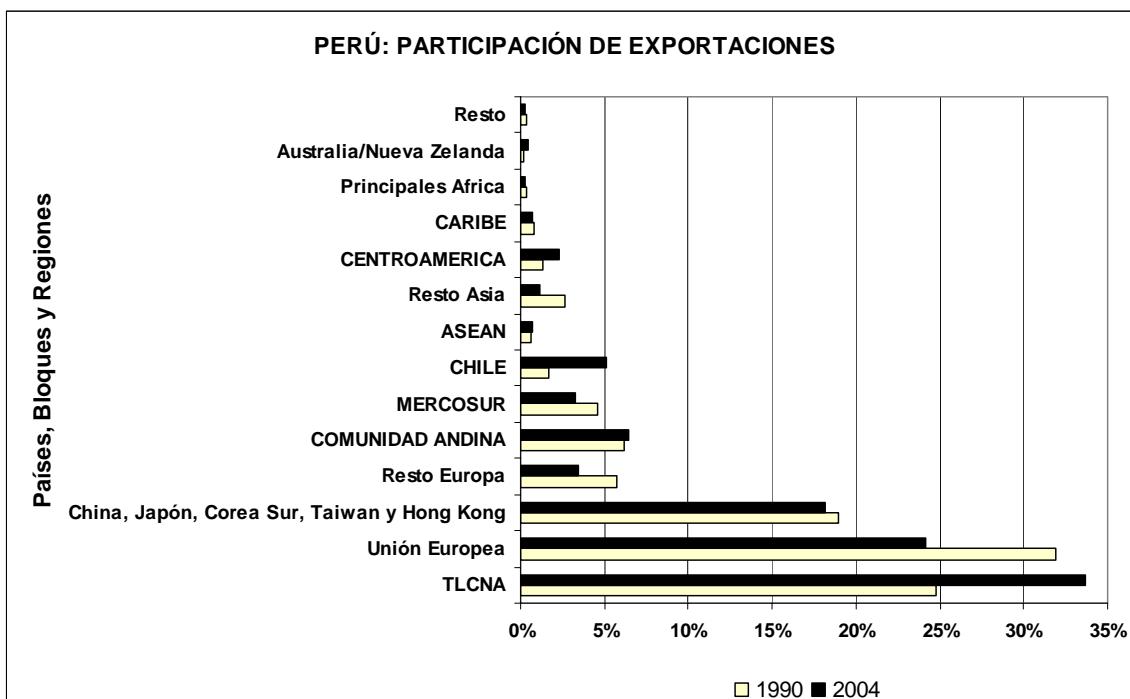
III. La Política Arancelaria y los Acuerdos Comerciales

Sea cual fuere el enfoque de política arancelaria que un gobierno adopte, ésta deberá diseñarse tomando en cuenta los compromisos que va asumiendo en diversos acuerdos de integración comercial, tales como la OMC, Comunidad Andina (CAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ALCA, Tratados de Libre Comercio, entre otros, y la relevancia relativa de los socios comerciales o bloques de socios (ver gráfico N° 3).

En todos estos casos, lo ideal sería el poder contar con una evaluación previa para cada uno de los acuerdos de integración, en términos de si contribuirían a mejorar la posición competitiva del país creando comercio eficiente. Si por el contrario, la liberalización comercial que ocurriera dentro de estos acuerdos desplazara oferta eficiente de terceros países que no son parte del acuerdo de integración, perjudicando además la calidad y recaudación fiscal, entonces estarían desviando comercio eficiente, lo cual promovería no sólo ineficiencias en la asignación de recursos sino pérdidas de bienestar para el consumidor. Las prioridades en la agenda de integración comercial del Perú debería regirse principalmente por un análisis económico respecto a con quién es más económicamente eficiente integrarse y menos por consideraciones políticas.

4 / Hoekman, Ng y Olarreaga. "Reducing Agricultural Tariffs versus Domestic Support: What's More Important for Developing Countries?", 2002. Tokarick, "Measuring the Impact of Distortions in Agricultural Trade in Partial and General Equilibrium", 2003.

Gráfico N°3



Participación en OMC

Este foro es el bloque comercial más eficiente para el Perú a nivel mundial desde que involucra a 148 países y alrededor del 90% del comercio del Perú. En otras palabras, dada la magnitud de países y comercio que supone, es más susceptible que este foro cree comercio, a que lo desvíe.

En este ámbito multilateral el derrotero del manejo arancelario es claro. La Declaración de Desarrollo de Doha (2001) ha establecido lograr una mayor liberalización del comercio de bienes. En el campo agrícola las negociaciones deben apuntar a “*mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio*”.

En el área de aranceles no agrícolas, el compromiso es “*reducir o si es apropiado eliminar aranceles, incluyendo la reducción o eliminación de picos arancelarios y la progresividad arancelaria, así como barreras no arancelarias, en particular sobre productos de exportación de interés de los países en desarrollo. La cobertura de productos será comprehensiva y sin exclusiones a priori.*”

Luego del fracaso de la Reunión Ministerial de Cancún en el 2003, la Reunión Ministerial de Hong Kong de diciembre del 2005 ha promovido algún progreso en la línea de la Declaración de Doha, al establecerse la abolición de los subsidios a la exportación al año 2013, una fórmula general de recorte de techos arancelarios consolidados para bienes industriales y la eliminación de los subsidios a la exportación de algodón a países desarrollados para este año 2006.

El Arancel Externo Común en la CAN y el TLC con los Estados Unidos de América

En el ámbito de la CAN, si bien el Perú ha concluido a fines del 2005 el perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio (ZLC), en el ámbito del Arancel Externo Común (AEC) no ha habido progresos, pues mientras Perú ha mantenido su independencia arancelaria, el resto de países miembros, excepto Bolivia han venido aplicando el AEC de la Decisión 370. Los siguientes son los principales elementos que han contribuido a que no pueda existir por el momento un AEC:

- Bolivia no aplica el nivel de 20%, lo cual lo pone en ventaja pues, de un lado, tiene costos bajos (tasas de 0%, 5% y 10%) y, de otro lado, goza de protecciones efectivas subregionales altas para las exportaciones de este país hacia sus socios andinos a los cuales accede a 0% de arancel en virtud de la ZLC.
- Ecuador mantiene el Trato Especial arancelario de un número alto de subpartidas (alrededor a 600), lo cual llevaría a que los aranceles de este conjunto difieran de los correspondientes en el AEC.
- Colombia y Venezuela desean mantener la posibilidad de diferimientos del AEC para bienes *no producidos* en la subregión.
- Existen más de 600 subpartidas en el Perú que tienen una tasa de 12% y que la Decisión N° 535 del 2002 (aquella que “estableció” un AEC para el 62% de los ítems arancelarios) elevaría a 20%. Asimismo, alrededor de 300 subpartidas verían reducido su arancel, lo cual en conjunto con el alza de aranceles a 20% de 600 subpartidas dispersaría aún más las protecciones efectivas.
- El Perú aplica franjas arancelarias a 45 subpartidas mientras que el resto de países a alrededor de 180.
- La CAN representa sólo el 7% de las exportaciones.

La concreción de un TLC con los Estados Unidos de América *ex ante* un AEC haría inútil crear uno porque para los tres países que participan (Ecuador, Colombia y Perú) se liberalizaría alrededor del 80% del comercio con el principal socio de comercio (en el caso del Perú los Estados Unidos de América representan el 25% de exportaciones e importaciones), lo cual crearía condiciones de desvío de comercio al desplazar a ofertantes eficientes de Asia y Europa. La respuesta eficiente de ello sería reducir aranceles con dichos terceros países, algo que está en la agenda del Perú bajo cualquier escenario. En el caso de un TLC *ex post* AEC, el efecto de perforación al mismo haría al AEC irrelevante, más aun si se continúa negociaciones con países de Asia y Europa. En resumen, bajo cualquier secuencia TLC-AEC, éste se tornaría costosamente innecesario.

De ahí que, bajo las condiciones mostradas, las negociaciones del AEC tenderían ir hacia una estructura arancelaria promedio de las actuales estructuras que aplican los Países Miembros. Esto tendría para el Perú los siguientes efectos negativos:

- Pérdidas del consumidor por elevación de aranceles y desvío de comercio. Esto último no es sólo teórico, sino que a través de simulaciones, como en el caso de Chile, se ha encontrado que acuerdos bilaterales norte-sur crean comercio (eficiencia y mayor bienestar), mientras que aquellos sur-sur crean desvíos de comercio⁵.
- Pérdidas de eficiencia por mayor dispersión de protecciones efectivas.

⁵ / Harrison et. al, op cit. Las simulaciones indican que predominan desvíos de comercio en el acuerdo Chile-MERCOSUR, mientras que predomina la creación de comercio en el Chile-ALCA.

- Pérdida de independencia arancelaria. Esto es importante porque las pérdidas causadas por la generación de un AEC con los efectos previos luego no podrán ser corregidas.
- Costos altos en tiempo de negociación y de recursos humanos y financieros públicos por un producto de dudosa utilidad en un marco de alta demanda de globalización del Perú.

IV. Comentarios Finales

Cuando se habla de liberalización comercial surgen temores inmediatos en la gente que supone que las políticas de apertura unilateral sólo traerán pérdidas de empleo, producto e ingresos. Ciertamente estos procesos suelen tener esas consecuencias en el corto plazo, muchas veces duraderas para algunos sectores productivos que gozaban de ventajas artificiales, pero también traen mejoras de eficiencia y de bienestar para los consumidores en el mediano y largo plazo. En tiempos de imperiosa necesidad de que la economía sea más competitiva, existen dificultades en lograr que ciertos niveles políticos, empresariales y laborales estén dispuestos a aceptar una mayor apertura de la economía (de manera unilateral ejemplos con resultados extraordinarios han sido los de Chile, Australia o Nueva Zelanda).

Sin embargo, como se señaló antes, paralelo a una apertura unilateral pausada pero persistente, se puede ir en igual dirección a través de Acuerdos de Libre Comercio, los cuales llevan “subproductos” adicionales que la apertura unilateral no tiene y que los hace más aceptables: acceso al mercado del otro país, la consolidación de la apertura mutua que no es sino una especie de contrato de estabilidad de reglas, y la inclusión de formas de amortiguación frente a desajustes sectoriales, tales como las compensaciones vía ayudas internas para productos sensibles agrícolas (por ejemplo en los casos del algodón y maíz en el TLC con los Estados Unidos de América), además de la posibilidad de negociar desgravaciones a largo plazo (15 a 20 años) para otros productos y el manejo de cuotas de importación.

En general, no sólo hablando de aranceles sino de liberalización comercial más amplia, el diseño de política de negociación comercial debe incluir los siguientes elementos:

- a. Ser parte de acuerdos de libre comercio con los principales socios comerciales. Como ya se señaló, Chile es ejemplo de una praxis de liberalización aditiva de este tipo, cuyo efecto es el de complementar la liberalización unilateral con aquella a través de acuerdos comerciales con los principales socios comerciales, los cuales tiene la ventaja que permite consolidar el acceso a mercado que se logra en dicho socio.
- b. Incluir una cobertura muy amplia de temas: Principalmente apertura y disciplinas comerciales en temas de bienes, servicios, inversión, compras estatales, así como disciplinas de temas conexos como obstáculos técnicos, estándares sanitarios, entre otros. La extracción de beneficios no llegará a cubrir el potencial posible si grandes porciones de mercados no quedan sujetas a la competencia internacional y por ende a mejoras de eficiencia y bienestar.
- c. Incluir mecanismos de amortiguación de la apertura: Esto incluye, por ejemplo, salvaguardias, plazos diferenciados de desgravación, desgravaciones no lineales, ayudas internas a agrícolas sensibles y en extremo cuotas. Esto es particularmente importante sobre todo si domésticamente no existen redes de seguridad respecto a la gente que quede desplazada en el corto plazo y, como en el caso de agricultura, Estados Unidos no va a comprometer la eliminación o reducción de sus ayudas internas. En este caso, los mecanismos de amortiguación señalados pueden ser aplicados mientras se negocia la eliminación de subsidios en ámbitos como la Organización Mundial del Comercio.

- d. Prever los costos fiscales: El sector público nacional (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y Ministerio de Economía y Finanzas) deben cuantificar presupuestalmente los costos iniciales y aquellos distribuidos en el tiempo de la apertura comercial. Este tema tendrá que considerarse en las previsiones anuales de los presupuestos de la República y en el Marco Macroeconómico Multianual.
- e. Trabajar paralelamente en Reformas: Si bien la liberalización de la economía fomenta competencia, eficiencia y bienestar, y la estabilidad política y macroeconómica estimulan la inversión, los beneficios esperados de ambos elementos pueden quedar truncos si reformas paralelas no acompañan al crecimiento económico. Estas reformas incluyen mejoras en educación, infraestructura, calidad, justicia, institucionalidad, derechos de propiedad, principalmente. Si no se avanza en conjunto en estos temas, las ganancias de competitividad estarán por debajo de su potencial.
- f. Consistencia entre los Acuerdos Comerciales, la Política Arancelaria en la Comunidad Andina y la liberalización unilateral. Al respecto, dado que teóricamente la política óptima para una economía pequeña abierta es no usar aranceles por su efecto de distorsión del comercio, una política de liberalización unilateral es consistente con esta recomendación, más aun en contextos de presiones de grupos de interés que buscan justificar mayor discrecionalidad proponiendo promover sectores “ganadores” o demandando alta protección que tiende a dilatar reformas. Si a dicho contexto le añadimos el hecho que los países miembros de la OMC, por definición son conscientes del horizonte corto de manejo que le queda a sus políticas arancelarias, entonces existe una coincidencia entre las perspectivas unilateral y multilateral. Este es el marco sobre el cual también deben moverse las negociaciones con bloques y países (Tratados de Libre Comercio y acuerdos comerciales de bloques o bilaterales). Esto es de particular importancia en el caso del Arancel Externo Común en la Comunidad Andina, en cuyo contexto el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú ha propugnado que las bases de una Política Arancelaria Común sea la de converger en el plazo de unos años hacia una estructura arancelaria de un promedio y dispersión menor a la que tienen hoy los países miembros de la CAN, sin posibilidad de reversión de desgravación y consistente con la apertura que se vaya logrando con los principales socios comerciales (Estados Unidos, Unión Europea, China, entre otros)⁶.

Finalmente, es verdad que el arancel ha sido y aun es manejado de manera proteccionista por países desarrollados⁷ y en desarrollo, para fomentar actividades productivas específicas. Sin embargo, mantener este criterio es cada vez más difícil, en particular para cualquier economía pequeña en desarrollo, porque existen techos consolidados en la OMC que limitan sensiblemente el grado de protección que pudiera introducirse vía aranceles y porque la vida del instrumento arancelario es posiblemente de menos de 15 años, si consideramos los plazos máximos que se fijarían en los TLC's con los Estados Unidos de América y con el MERCOSUR, aquellos que hoy se discuten en la OMC para la reducción de los consolidados e incluso los plazos establecidos en la declaración de Bogor en el foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico-APEC de liberalización comercial voluntaria hasta el 2020 para países en desarrollo.

⁶ Ya se señaló antes que si se establece un AEC con niveles relativamente altos y de varios escalones y luego se negocian Tratados de Libre Comercio, ello perforaría la estructura arancelaria aplicada a los no miembros y generando desvíos de comercio. Al revés, si se negocian primero Tratados de Libre Comercio y luego se logra un AEC, éste debe ser de niveles muy bajos y de pocos escalones a fin de no crear iguales desvíos.

⁷ / Los países desarrollados mantienen picos arancelarios, por ejemplo, en bienes agrícolas y textiles. Sin embargo, han ido reduciendo las brechas entre máximos y mínimos, a la vez que los niveles, en el transcurso de las rondas multilaterales. A la fecha, en bienes industriales existe una distancia de no más de 6 puntos entre extremos.

Es por estas razones que la estructura arancelaria de largo plazo del Perú debe ir tendiendo a reducir magnitud y número de niveles arancelarios, de manera que se coincida en el horizonte de desgravación total de los acuerdos comerciales en los próximos 10 a 15 años.