



Existe consenso sobre la necesidad de desarrollar la competitividad del aparato productivo nacional y optimizar su inserción en el mundo. Sin embargo, no existe el mismo consenso sobre la política arancelaria que permitiría alcanzar tales objetivos.

Este documento analiza el actual arancel de aduanas del Perú (a enero de 2003) y las protecciones efectivas que se generan de su aplicación. El estudio busca construir evidencia empírica sobre la protección efectiva sectorial, definiendo los diversos escenarios resultantes de la aplicación de políticas alternativas de aranceles nominales.

Aranceles y protecciones efectivas en el Perú

Con el propósito de determinar el impacto de la estructura arancelaria en el comercio mundial, es necesario considerar no solo el arancel al bien final sino también el arancel a los insumos, y es allí donde surge el concepto de protección efectiva. Mientras que la tasa nominal de protección atañe al producto y afecta las decisiones de los consumidores, la tasa efectiva de protección indica los efectos conjuntos de los aranceles, que gravan al producto y sus insumos, sobre las actividades de transformación e influye en las preferencias del productor.

En general, cuando la protección al producto es mayor que la protección promedio a los insumos, la protección

efectiva es mayor que la protección nominal. Cuando los aranceles a los insumos son mayores que los aranceles a los productos, la protección efectiva es menor que la nominal. Incluso, pueden darse casos extremos en que los insumos son gravados con tarifas altas y que la protección efectiva resultante sea negativa para las actividades que los usan como materias primas².

El nuevo arancel de aduanas en el Perú

En la década de 1990, la política arancelaria en el Perú se desarrolló en el marco de un proceso de apertura de la economía. Como medida inicial, se eliminó la dispersión arancelaria existente y se redujo los niveles de las tarifas arancelarias. Entre los años 1991 y 1999, dicha apertura implicó una serie de rebajas arancelarias que orientaron la estructura arancelaria hacia una estructura más plana, conformada por tasas de 12% y 20%. Sin embargo, considerando las sobretasas de 5% y 10%, en la práctica se establecieron tasas entre 12% y 30%.

No obstante, a partir de abril de 2001, la política arancelaria en el Perú ha sido objeto de una serie de modificaciones, orientadas a impulsar al sector productivo nacional mediante una reducción de sus costos. La intención fue también configurar un arancel escalonado, más similar al de la Comunidad Andina. Asimismo, se pensó otorgar una protección mayor a determinados sectores que necesitaban reactivarse.

El arancel ad valorem anterior a las reformas de 2001 tenía solo dos niveles: 12% y 20%. A febrero de 2002 existían 3 niveles: 4%, 12% y 20%. Finalmente, el arancel actual, a setiembre de 2002, considera 4 niveles: 4%, 7%, 12% y 20%. Adicionalmente, al arancel se aplica una sobretasa de 5% a una lista de 351 partidas arancelarias Nandina. Esto implica que el arancel pe-

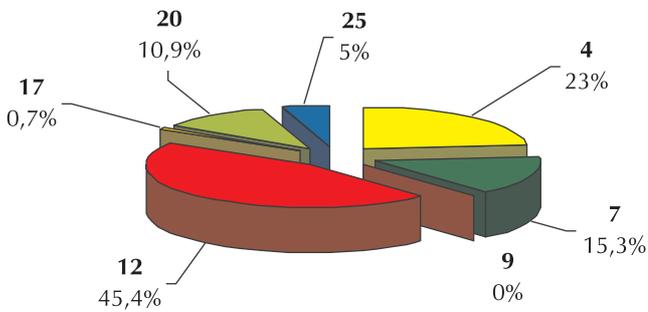
1/ Resumen del documento homónimo desarrollado en el marco del Concurso de Investigación CIES 2001, auspiciado por ACIDI-IDRC. Podrá descargar la versión completa de este documento, desde www.consortio.org/programa2001.asp

2/ Balassa, Bela y Daniel Schydrowsky (1968). "Effective Tariffs, the Domestic Cost of Foreign Exchange and the Equilibrium Exchange rate", en *Journal of Political Economy*, vol. 76, Nº 3. Chicago: University of Chicago Press, pp. 348-60.

ruano es, en realidad, un tanto más complejo y que los niveles de arancel total son realmente siete: 4%, 7%, 9%, 12%, 17%, 20% y 25% (ver el gráfico 1).

Gráfico 1

Distribución de las frecuencias del arancel peruano (Setiembre de 2002)



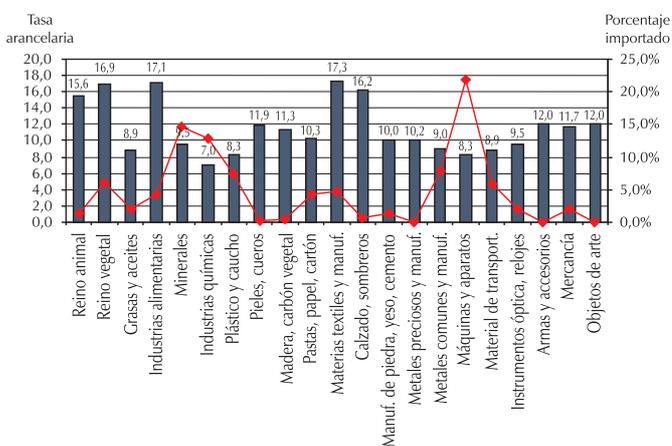
Fuente: Aduanas
Elaboración propia

El nuevo arancel tiene un promedio general de 10,9%, que muestra una diferencia importante con relación al arancel de febrero de 2002 (11,8%) y significativamente menor al de marzo de 2001 (13,5%). En estas condiciones, al margen de si el arancel es *flat* o escalonado, el Perú está en camino hacia una reducción arancelaria promedio en el mediano plazo.

Si bien hemos visto que el promedio arancelario en la actualidad es cercano al 11%, también es importante analizar cuánto comercio está involucrado en cada sección o capítulo Nandina. Es decir, cuál es el nivel

Gráfico 2

Estructura arancelaria según monto importado por sección Nandina (Setiembre de 2002)



Fuente: Aduanas
Elaboración propia

«En estas condiciones, al margen de si el arancel es flat o escalonado, el Perú está en camino hacia una reducción arancelaria promedio en el mediano plazo»

de concentración de los montos importados. En el gráfico 2 mostramos algunos de los resultados obtenidos.

En el año 2001, el arancel ponderado por importaciones era de 12,1% y a setiembre de 2002, el arancel era de 11,5%. A setiembre del 2002, los sectores con tasas arancelarias más elevadas fueron: calzado, materias textiles y manufacturas, productos del reino vegetal, entre otros. Los sectores con tasas arancelarias más bajas: maquinarias y equipos eléctricos, industrias químicas y plástico y caucho.

En conclusión, las reformas arancelarias emprendidas, a partir de abril de 2001, produjeron una transformación del arancel de aduanas del Perú, de un arancel básicamente dicotómico a un arancel más escalonado.

Las protecciones efectivas en la actualidad

Una contribución de este estudio es que el análisis de las protecciones efectivas del nuevo arancel peruano, emplea la matriz insumo-producto de mediados de los años 1990 (1994). Esta matriz ya incorpora las profundas transformaciones de las reformas estructurales de principios de la década de 1990.

Una vez realizado el cálculo de las protecciones efectivas, hallamos que el nivel de protección efectiva de acuerdo con un promedio simple para el Perú, a setiembre de 2002, es de 17,2% y el grado de dispersión, de 12,4%.

Si comparamos los resultados actuales con los de febrero de 2002, vemos que el promedio simple de protección efectiva ha disminuido de 19,2% a 17,2%, mientras que el grado de dispersión se ha elevado ligeramente (en 0,1%), lo cual nos muestra que si bien se han dado cambios en materia de mayor protección para algunos sectores, en general, el promedio ha disminuido. Por tanto, la volatilidad que se dio con los

«...el nivel de protección efectiva de acuerdo con un promedio simple para el Perú, a setiembre de 2002, es de 17,2% y el grado de dispersión, de 12,4%»

cambios en los aranceles, no se ha producido con las protecciones efectivas resultantes.

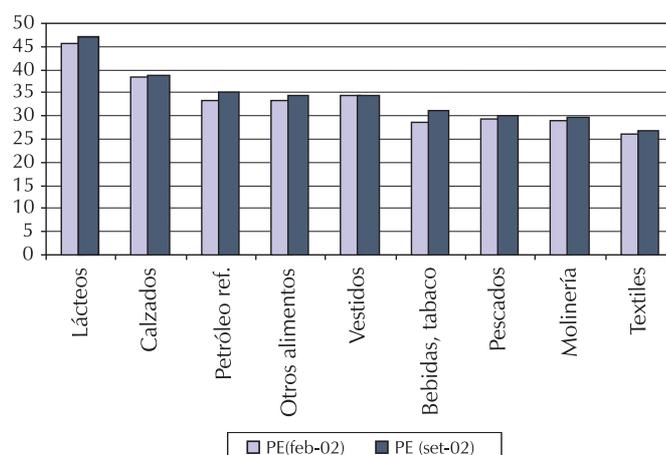
De otro lado, si analizamos cuáles son los sectores transables de la economía peruana que cuentan con mayores niveles de protección efectiva, vemos que son ciertas agroindustrias (lácteos, calzado, vestidos, otros alimentos, pescado, bebidas-tabaco, molinería y textiles) y petróleo refinado (ver el cuadro 1).

Un ordenamiento (*ranking*) de los sectores transables de la economía por niveles de protecciones efectivas, se presenta en el gráfico 3.

Ahora, analizaremos cómo las variaciones de la protección nominal y efectiva han afectado la balanza comercial del Perú según sectores insumo-producto, observando el comportamiento de los componentes de la balanza comercial, sobre todo las importaciones.

Gráfico 3

Ranking de protecciones efectivas



Fuente: Aduanas
Elaboración propia

Así encontramos que los sectores de minerales, vestidos, cuero, maderas e imprentas, han mostrado incrementos en sus niveles de protección efectiva entre los años 2001-2002, lo que desincentivó las importaciones de algunos de estos sectores. Mientras que los sectores de otros alimentos, lácteos, productos farmacéuticos, petróleo refinado, otros químicos, caucho y plástico, productos no metálicos, siderurgia, metálicos diversos y maquinaria no

Cuadro 1

Protecciones nominales y efectivas por sectores insumo-producto (Setiembre de 2002)

Sector Insumo Producto	Protección nominal	Protección efectiva	Sector Insumo Producto	Protección nominal	Protección efectiva
5 Lácteos	22,6	47,1	24 No metálicos	10,0	17,2
15 Calzado	20,0	38,7	2 Pesca	12,0	17,0
22 Petróleo ref.	9,7	35,2	20 Farmacéuticos	10,8	16,9
10 Otros alimentos	17,2	34,6	30 Mat. transporte	8,8	16,2
13 Vestidos	19,5	34,5	14 Cuero	11,9	15,7
11 Bebidas, tabaco	15,0	31,1	21 Otros químicos	9,0	14,5
6 Pescados	16,3	30,1	27 Metálicos diversos	9,3	13,6
8 Molinería	18,0	29,7	17 Papel	9,6	13,0
12 Textiles	15,9	26,6	28 Maquinaria NE	7,5	11,8
16 Maderas	11,3	20,4	23 Caucho, plásticos	7,3	10,5
31 Otras manufacturas	10,1	19,5	19 Químicos	6,0	7,3
29 Maquinaria elec.	9,4	19,0	3 Petróleo Crudo	0,0	-1,5
18 Imprentas	11,7	18,9	4 Minerales	0,0	-1,6
1 Agropecuario	16,2	18,6	26 Min. no ferrosos	0,0	-2,6
9 Azúcar	14,4	17,6	7 Harina pescado	0,0	-11,7
25 Siderurgia	9,3	17,4			

Fuente: Estimado a partir del arancel de aduanas
Elaboración propia

eléctrica, han mostrado caídas en sus niveles de protección efectiva en dicho período. Por ese motivo, las importaciones en dichos sectores se incrementaron y afectaron negativamente a la balanza comercial.

Arancel peruano y el arancel externo común: convergencias y divergencias

Para aportar al intenso debate acerca de la adopción del arancel externo común (AEC, en adelante) de la CAN en el Perú, hicimos una simulación considerando su hipotética adopción, aprobado por la Decisión 465³. Esto permitió hacer una doble comparación. De un lado, con la protección efectiva definida por el arancel, que se puede considerar cuasi-plano, de marzo 2001. Esto da una aproximación al "costo" o los cambios que se hubieran producido, si se hubiese adoptado el arancel escalonado andino. De otro lado, se realiza la comparación con el actual arancel nacional.

De adoptarse la Decisión 465, la estructura arancelaria peruana dejaría de tener los 6 niveles vigentes en

la actualidad (considerando las sobretasas), para tener 5 niveles (0%, 5%, 10%, 15% y 20%). Además, la tasa de 12% -la predominante en la estructura peruana- desaparecería y los niveles de 10% y 15% pasarían a ser los que concentren el mayor porcentaje de partidas arancelarias (alrededor del 67%), tal como se puede apreciar en el cuadro 2.

Asimismo, la protección efectiva promedio aumentaría 5% y la dispersión 2%. La protección efectiva se incrementaría sustancialmente en azúcar, imprenta, caucho y plásticos y material de transporte. Los "perdedores" serían lácteos, cuero, calzado y petróleo refinado. Sin embargo, el *ranking* de partidas no cambiaría sustancialmente. Este no es el caso, si se considera los aranceles máximos. Aquí aumentaría, significativamente, la protección de metales no ferrosos y cuero.

No obstante, si hacemos una comparación en términos de protección efectiva con el arancel que estaba vigen-

3/ Dicha norma fue emitida en mayo de 1999 y mediante ella, se modificaba y actualizaba la estructura arancelaria andina prevista en las Decisiones 370 y 396.

Cuadro 2

Arancel del Perú por secciones Nandina - Decisión 465

Secciones NANDINA \ Niveles de Arancel	0	5	10	15	20	Total	Promedio
1 Animales vivos y productos del reino animal	0	24	38	3	183	248	17,0
2 Productos del reino vegetal	0	62	57	184	42	345	13,0
3 Grasas y aceites animales o vegetales	0	0	1	25	36	62	17,8
4 Productos industrias alimentarias, bebidas, tabaco	0	2	8	87	150	247	17,8
5 Productos minerales	1	143	37	3	0	184	6,1
6 Productos industrias químicas	2	104	1.038	77	31	1.252	10,1
7 Plástico y caucho y manufacturas	1	7	56	131	71	266	15,0
8 Pieles, cueros, y manufacturas	0	30	15	11	24	80	11,8
9 Madera, carbón vegetal, corcho y manufacturas	0	15	26	48	8	97	12,5
10 Pastas madera, papel, cartón, y aplicaciones	12	4	41	97	39	193	13,8
11 Materias textiles y manufacturas	0	0	88	168	635	891	18,1
12 Calzado, sombreros y otros	0	0	0	14	43	57	18,8
13 Manufactura de piedra, yeso, cemento, vidrio y otros	0	1	19	126	14	160	14,8
14 Perlas, piedras, metales preciosos y manufacturas	0	2	34	9	11	56	12,6
15 Metales comunes y manufacturas	7	109	210	281	49	656	12,0
16 Maquinas y aparatos, material y equipo eléctrico	1	1	597	463	85	1.147	12,7
17 Material de transporte	7	0	34	90	52	183	14,9
18 Instrumentos aparatos óptica, fotografía, relojes, otros	0	0	236	39	35	310	11,8
19 Armas, municiones, partes y accesorios	0	0	1	8	16	25	18,0
20 Mercancías y productos diversos		0	1	37	113	151	18,7
21 Objetos de arte o colección y antigüedades		0	0	0	7	7	20,0
Totales	31	504	2.537	1.901	1.644	6.617	13,5

Fuente: Anexos I, II, III de la Decisión 465
Elaboración propia

te en marzo de 2001, encontramos que el nivel de protección efectiva promedio se elevaría de 20,7% a 22,8% y la dispersión de 12,6% a 14,2%, lo cual no representa cambios sustanciales. En otras palabras, si en lugar del *cuasi-flat* se hubiera adoptado el AEC, tendríamos una ligera mayor protección efectiva sin prácticamente cambiar la dispersión. Aparte de los cambios sectoriales específicos, se hubiera tenido una sólida presencia en la Comunidad Andina. Debe notarse que los impactos negativos no hubieran sido tan significativos, a pesar de que el AEC respondía básicamente a los aranceles nacionales de Colombia y Venezuela.

Por lo tanto, contrastando la protección efectiva dada por el arancel *cuasi flat* de marzo de 2001 con la estructura escalonada resultante de la Decisión 465 (que, a su vez, recoge principalmente la estructura de Colombia y Venezuela), vemos que los sectores más y menos protegidos siguen siendo, en gran parte, los mismos y que la diferencia se da, esencialmente, en los niveles de protección otorgados.

Negociaciones actuales y escenarios posibles

En la medida que el nuevo AEC de la CAN se ha aprobado en la mayoría de partidas (62% de las mismas), se necesita hacer algunos supuestos para evaluar los impactos de su adopción sobre la protección efectiva de los sectores productivos nacionales.

Hemos tomado dos escenarios. El primero de ellos se construye sobre la base de la posición de Colombia (el país más importante de la CAN) y que junto con Venezuela, definieron el anterior AEC. Sería el escenario más "costoso" para el Perú, y su cálculo permite una primera cuantificación sobre la resultante en las protecciones efectivas. El segundo escenario refleja, más bien, los criterios que ha venido sosteniendo la delegación



«No habría ...una diferencia cualitativa o evidencia empírica que valide a las supuestas ventajas absolutas de un flat frente a un arancel escalonado»

peruana, lo que definiría otro extremo de la negociación. Esto nos permite comparar diferencias con respecto a la estructura actual del arancel nacional.

En el primer escenario, el nivel arancelario promedio sería de 11,5%; mientras que en el segundo escenario, este nivel estaría dos puntos por debajo: 9,5%. En el primer caso, la dispersión arancelaria sería de 6,2% y en el segundo caso, sería ligeramente mayor (6,5%).

Con relación a los niveles de protección efectiva promedio tenemos que, según la posición colombiana, sería de 19,5% y, según el planteamiento peruano, de 16,0%, lo cual hace una diferencia de 3,5 puntos. Mientras que los niveles de dispersión serían de 14,7% y 14,5% respectivamente, mostrando una ligera reducción de la dispersión en el último caso.

En particular, si nos fijamos en los cambios más significativos entre uno y otro escenario, encontramos que de adoptarse la posición planteada por Colombia, entre los sectores que se verían más favorecidos están: petróleo refinado, metálicos diversos, material de transporte, caucho y plásticos, otros alimentos, etc. Esto tendería a mejorar, o incluso a revertir, el déficit comercial que algunos de dichos sectores presentan, los que, en materia de comercio involucrado al año 2002, representan el 33,6% de las importaciones, de los cuales el 8,7% proviene de los países andinos. En cuanto a las exportaciones, dichos sectores representan el 21,2% de nuestras exportaciones totales.

Los más "perjudicados" serían las industrias de lácteos, químicos, pescados y calzado, sectores en los cuales los niveles de protección se reducirían entre 1,4 y 4,2 puntos porcentuales. Esto afectaría su balanza comercial, la cual, en la mayoría de estos casos, es ya deficitaria.

Se puede afirmar que, de un lado, el rango de variación de las protecciones efectivas entre los dos escenarios no es muy significativo. La posición intermedia que se adopte, no parece tener mayor efecto negativo sobre la economía peruana. Al contrario, si se adopta la propuesta colombiana, varios sectores nacionales

«Si el Perú hubiera adoptado el AEC aprobado en la Decisión 465, la protección efectiva hubiera aumentado moderadamente, así como la dispersión»

verían incrementada su protección y los perjudicados no tendrían cambios dramáticos.

Si comparamos los dos escenarios con la Decisión 465, los cambios más importantes se producirían en los sectores de pescados, papel, imprentas, químicos, petróleo refinado, metales no ferrosos, metálicos diversos y maquinaria no eléctrica. Por un lado, la industria de pescados vería incrementado su nivel de protección en ambos escenarios; mientras que las otras industrias mencionadas, verían reducidas sus tasas de protección.

Por ello, en general, el nivel promedio de protección efectiva, en ambos escenarios, implicaría una reducción con relación al nivel planteado en la Decisión 465.

Esto implica que el nuevo AEC tiene un saldo positivo, según el primer o segundo escenario que se adopte. De todas formas, se va reduciendo la protección efectiva, permite reforzar una política comercial (por lo menos arancelaria) común, lo que repercutiría favorablemente en las negociaciones con otros socios comerciales en el ALCA (donde hay un vocero único) y en las coordinaciones con la OMC. En ese sentido, es fundamental continuar avanzando en la coordinación de los otros componentes de la política comercial y la agenda OMC.

Conclusiones

¿Cuáles son nuestros principales resultados empíricos?
¿Convalidan los postulados de los defensores del arancel *flat*?

- 1) El cálculo con la matriz insumo-producto de 1994 permite establecer que el *ranking* de protección efectiva es similar al que arroja los estimados sobre la base de la matriz del año 1979. Las variaciones se producen, más bien, en los valores nominales.
- 2) Esta estructura no ha cambiado sustancialmente con el virtual *flat* de los años 1990, ni con el escalona-



miento establecido desde el último gobierno de transición democrática.

- 3) La volatilidad de los aranceles nominales no se ha reflejado en una volatilidad de la estructura de protección efectiva nacional. No habría, así, una diferencia cualitativa o evidencia empírica que valide a las supuestas ventajas absolutas de un *flat* frente a un arancel escalonado.
- 4) Esta reducida volatilidad se manifiesta no solo en el *ranking* de sectores sino, en general, en los valores y la dispersión. Por lo tanto, no es cierto que el escalonamiento generó un aumento sustancial de la protección efectiva y la dispersión. Esto debería llevarnos a prestar mayor atención a otras variables que afectan los precios relativos entre transables y no transables, como es el caso fundamentalmente del tipo de cambio, la tasa de interés y los impuestos (como el IGV).
- 5) Si el Perú hubiera adoptado el AEC aprobado en la Decisión 465, la protección efectiva hubiera aumentado moderadamente, así como la dispersión. Una mayor protección efectiva habría contribuido a revertir la situación. La actual posición peruana de negociación del AEC mantiene prácticamente invariable la protección efectiva promedio actual (propone 16%), lo que aumenta la dispersión.

Por lo tanto, al no existir un correlato empírico de las predicciones de los defensores del arancel *flat*, se trataría de una afirmación más bien ideológica.

- 6) Parece plausible para el país consolidar el escalonamiento último, suscribiendo un nuevo AEC que estará en una situación intermedia entre la propuesta colombiana y peruana. Esto fortalece la integración andina, la capacidad de negociación, el mayor comercio intra-industrial y la atracción de mayores flujos de inversión.
- 7) Como hemos señalado en otros trabajos⁴, la integración con el mundo pasa por la integración latinoamericana y andina. No existe ninguna contradicción con una posición de regionalismo abierto, que optimice nuestra presencia en los foros regionales y multilaterales y permita una coherencia con la política doméstica. Se trata de profundizar el proceso de integración andino y regional, sin cerrarse al mundo; proceso en el que el arancel es cada vez menos importante.

«No existe ninguna contradicción con una posición de regionalismo abierto, que optimice nuestra presencia en los foros regionales y multilaterales y permita una coherencia con la política doméstica»

4/ Fairlie, Alan (2000). *El regionalismo abierto del Perú*. Lima: Academia Diplomática del Perú, Red Latinoamericana de Comercio, PUCP.