

UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA

**FACULTAD DE INGENIERIA ECONOMICA
Y CIENCIAS SOCIALES**



**“ANALISIS DE LA EFICIENCIA DE LA
ADMINISTRACION ADUANERA EN EL COMERCIO
EXTERIOR PERUANO”**

INFORME DE SUFICIENCIA

PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE:

INGENIERO ECONOMISTA

**POR LA MODALIDAD DE ACTUALIZACION DE
CONOCIMIENTOS**

ELBORADO POR:

VICTOR ALDO ZAVALA AGAPITO

LIMA-PERU

2007

DEDICATORIA

A Dios por darme esta vida, a mis padres por su amor y apoyo y a Julieta mi compañera de toda la vida por hacerme feliz.

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | MARCO HISTÓRICO Y TEÓRICO..... | 1 |
| 1.1 | LA GESTIÓN ADUANERA..... | 1 |
| 1.2 | EL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA..... | 7 |
| 1.3 | LOS EFECTOS FISCALES DE UNA APERTURA COMERCIAL..... | 11 |
| 1.4 | LAS UNIONES ADUANERAS..... | 14 |
| 1.5 | EL MODELO ECONÓMICO..... | 17 |
| 1.5.1 | Aranceles, precios y Volumen Negociado..... | 21 |
| 1.5.2 | Bienestar..... | 23 |
| 1.5.3 | Patrones comerciales..... | 24 |
| 1.5.4 | Resultados del equilibrio..... | 25 |
| 2 | LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA PERUANA DE HOY..... | 28 |
| 2.1 | EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO PERÚ – ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA..... | 28 |
| 2.2 | MARCO LEGAL..... | 29 |
| 2.3 | LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA PERUANA..... | 31 |
| 2.4 | FACILITACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR..... | 35 |

| | | |
|-----|-------------------------------------------------------|----|
| 2.5 | EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL TLC EN LA ECONOMÍA PERUANA | |
| | | 42 |
| 3 | CONCLUSIONES..... | 45 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 48 |

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la economía peruana vive una época de estabilidad económica, explicado principalmente por el crecimiento del volumen de exportaciones, aún cuando su oferta exportable todavía depende básicamente de los precios internacionales de las materias primas y ésta se encuentra altamente expuesta a las fluctuaciones a condiciones externas del mercado.

La producción nacional, se encuentra entonces altamente expuesto a los shocks ocasionados por la volatilidad de precios en los mercados internacionales y a las variantes condiciones del clima, de allí la necesidad de contar con una política comercial administrada por el gobierno que garantice un mayor acceso a los mercados externos y que promueva un mayor flujo de inversión extranjera hacia el país.

La economía peruana, después de atravesar un complejo proceso de liberalización al comercio internacional, a través de profundas medidas de liberalización y esfuerzos por revertir la tendencia negativa de la balanza comercial, comienza a generar sus frutos, que empíricamente se traducen en un

crecimiento de la economía y mejor aún genera mayores expectativas de crecimiento.

Sin embargo, el crecimiento del Comercio exterior ha puesto en tela de juicio la eficiencia de la administración aduanera para hacer frente a la oleada de flujos de importaciones y exportaciones que exigen una modernización de la administración aduanera y de los servicios portuarios que permitan una mayor agilización en los servicios de despacho aduanero y una mejor atención al usuario (importadores, exportadores y operadores de comercio exterior).

Así mismo está puesta en evidencia la precariedad en infraestructura de nuestros puertos, que a pesar de tener una tarifa alta por el uso de la infraestructura y servicios portuarios, no es concordante con la calidad con la que se ofrecen estos servicios, siendo mucho más lenta la carga y descarga de contenedores que el tiempo promedio de cualquier otro puerto de la región.

Ambas deficiencias son de urgente solución ya que resta competitividad a nuestro comercio con el exterior, generando costos que se traducen en elevados precios a los consumidores tanto dentro de nuestro país como fuera de él.

La integración comercial con otros países, a través de la firma de acuerdos comerciales bilaterales o multinacionales, exige que haya una estandarización y simplificación en los procedimientos de despacho aduaneros peruanos, sin que esto signifique un menor control y una menor recaudación por el pago de los derechos

aduaneros y demás impuestos a la transacción comercial internacional, y una mayor eficiencia en los servicios brindados por nuestra infraestructura portuaria, que demandaría una fuerte inversión en un mediano plazo.

El Perú está próximo a firmar uno de los acuerdos comerciales que ha generado mayor expectativa, un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y hay quienes ya opinan de los posibles beneficios o posibles desventajas de firmar un acuerdo de este tipo con un país tan poderoso, económicamente hablando.

Este acuerdo comercial exigirá modificaciones en la normatividad aduanera y también una adecuación de nuestra infraestructura portuaria para recibir y embarcar un mayor volumen de mercancías en tiempos más cortos.

Es por ello que en este trabajo se aborda el tema del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos como una Unión Aduanera, debido a que el Gobierno Peruano busca estandarizar los procedimientos de gestión aduanera, siendo la Administración Aduanera Peruana la que requiere mayores adecuaciones y cambios radicales en la operatividad de sus despachos de forma que sean menos engorrosos y no representen costos que desmotiven el intercambio comercial.

Para ello se expone en el marco teórico, el papel que desempeñan las aduanas en el mundo para luego abordar la teoría de la Uniones Aduaneras y el cálculo realizado para medir cuan beneficioso puede resultar las uniones aduaneras para sus países miembros.

Luego se expone como ha evolucionado la Administración Aduanera Peruana, analizando el impacto de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos en la recaudación y el crecimiento de la economía, así como también de la conveniencia del Perú de establecer una Unión Aduanera con Estados Unidos.

El presente trabajo expone además la medición del impacto económico que se generaría de una posible ampliación de la base tributaria al flexibilizar las normas aduaneras y por lo tanto una mayor recaudación fiscal como consecuencia de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, así como también el impacto económico del mejoramiento de nuestra infraestructura portuaria.

Finalmente se exponen las conclusiones del presente trabajo.

1 MARCO HISTÓRICO Y TEÓRICO

1.1 LA GESTIÓN ADUANERA

Las aduanas y los aranceles han existido en todas las eras y culturas por más de 5000 años, proveyendo medidas de seguridad y controlando el flujo de bienes.

Los años transcurren y las administraciones aduaneras experimentan constantes procesos de modernización, utilizando innovadoras prácticas y métodos para promover el comercio internacional de sus países y fortalecer la economía, luchando contra el contrabando y la piratería, y el tráfico ilícito de drogas.

En los años de la post-guerra, el más visible y significativo esfuerzo por establecer un acuerdo comercial fue la Unión Europea, el cual bajo el tratado de Roma se inició como un mercado común con tarifas preferenciales entre los países miembros y libre movilidad de factores de producción.

Es por ello que en los años de la post-guerra, el análisis de acuerdos comerciales preferenciales se centran especialmente en las uniones aduaneras.

Entre mediados y fines de los años ochenta, la mayoría de los países en desarrollo comenzaron a adoptar profundas reformas de economía de mercado que incluían, casi sin excepción, políticas unilaterales de liberalización del comercio exterior (BID 1996).

Esto ocurría en el contexto de los esfuerzos multilaterales realizados en Ginebra para liberalizar el comercio de bienes y servicios en todo el mundo, que culminaron en los Acuerdos de la Ronda de Uruguay de 1994 y en la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995.

Además, en todo el mundo, y especialmente en América Latina, iba cobrando interés creciente el regionalismo que se iba creando por medio de iniciativas regionales o acuerdos preferenciales de comercio.

Hoy en día las administraciones de aduanas están orientados al usuario, como medida indispensable en la promoción del comercio de un país y protegiendo a sus ciudadanos y empresas del crimen y la defraudación.

Uno de los mayores logros actuales de las administraciones de aduanas es la creación de uniones aduaneras, entre países de una región y mediante acuerdos bilaterales o multilaterales.

El ejemplo más notorio es el de la Unión Europea, donde se convirtió en todo un reto homogeneizar los procedimientos de despacho aduanero de cada uno de los países miembros de ésta Unión.

En el Perú, la Legislación Aduanera actual se rige de acuerdo a la "Ley General de Aduanas" D.L. N° 809 (Publicado el 19 de abril de 1996). En su artículo 1 menciona: "Los servicios aduaneros son esenciales y están destinados a facilitar el comercio exterior, contribuyendo al desarrollo nacional y velando por el interés fiscal".

Por lo tanto, la facilitación no implica menor control, no existe relación inversamente proporcional entre facilitación y control, por el contrario debe entenderse que a mayor facilitación, un mejor control eficaz.

Las Aduanas modernas deben tener en cuenta que las empresas que operan internacionalmente, toman sus decisiones de inversión en función de los costos que estas operaciones representan, estos costos son: la administración aduanera y también los tiempos de despacho aduanal portuario, esenciales para cumplir las metas establecidas para la entrega a sus clientes directos para el consumo final o para la entrega a las plantas o fábricas donde son usadas como materias primas.

Es por ello que los Gobiernos buscan una “competitividad logística en la operatividad aduanera”¹ por lo que sus procedimientos no deben ser engorrosos ni que ocasionen malestares a los inversionistas que apuestan por buscar un nicho de mercado en un determinado país.

Para los países en crecimiento, donde las exportaciones se han convertido en una actividad clave y estratégica para el crecimiento económico y la mejora en el bienestar de la población, la cadena productiva se activa generando mayor empleo y mayor capacidad adquisitiva para la población siendo el comercio exterior la actividad que principalmente la ha impulsado.

En el caso peruano, durante la década de los noventa en que empezó a revertirse la tendencia decreciente del crecimiento económico, el comercio internacional empezó a desempeñar un rol importante en la reactivación de la producción.

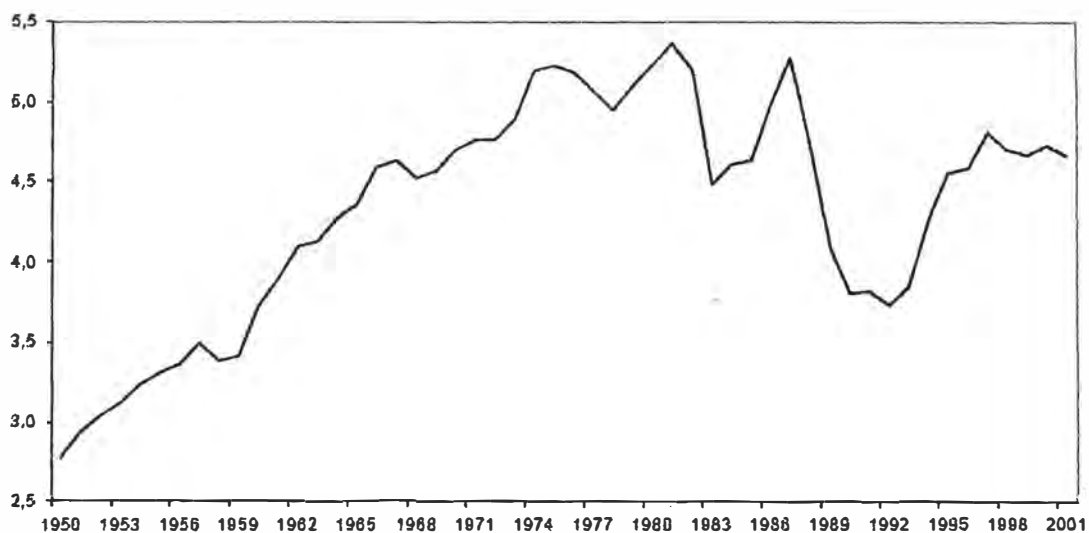
Hay autores como Sachs y Warner (1995) quienes señalan que las economías más abiertas al comercio internacional crecen más que las economías cerradas; otros como Rodrik (1999) afirman que los países que más crecen son los que más exportan, pero no encuentra una conexión clara entre el crecimiento y el grado de apertura de las importaciones.

¹ Fernando Cosío Jara. Ley General de Aduanas, Comentado, concordado, sumillado, jurisprudencia e índice analítico, 2006. Página 19

El crecimiento económico se puede definir como el incremento porcentual de la Producción, que en nuestro país se mide por el crecimiento del PBI real per cápita. A continuación, en el Gráfico 1, se aprecia el comportamiento del PBI per cápita desde 1950 hasta el 2001, medido en nuevos soles de 1994.

Gráfico 1

PBI PER CÁPITA : 1950-2001
(En miles de Nuevos Soles de 1994)

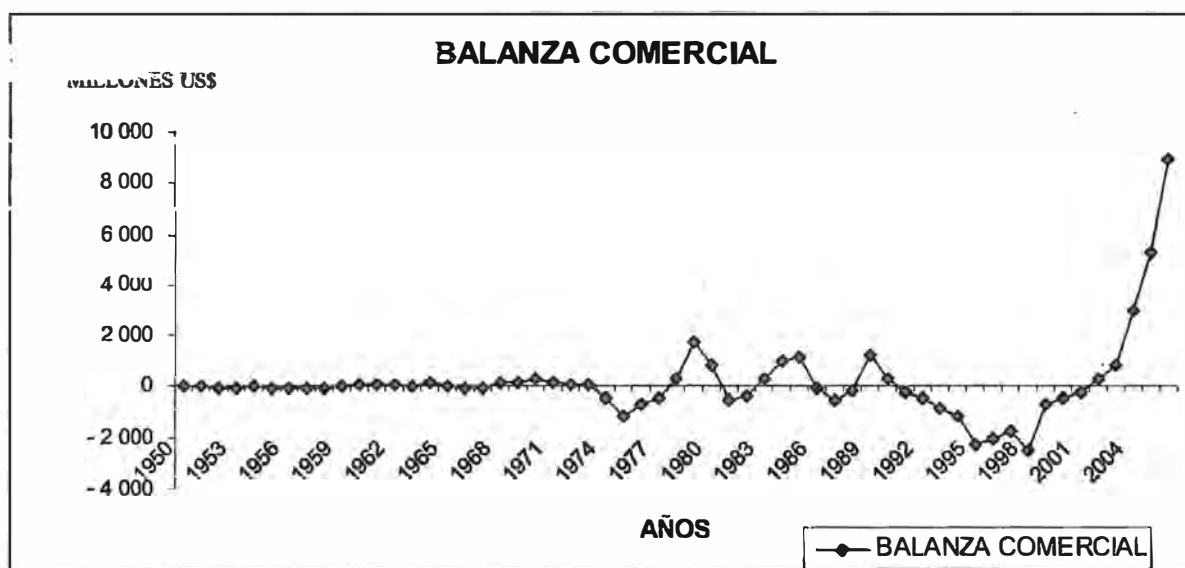


Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

La tendencia de crecimiento se puede apreciar desde 1950 hasta 1975, año que se considera como año pico del crecimiento económico, a partir de este año la tasa de crecimiento es decreciente hasta 1993 en que vuelve a revertirse esta tendencia.

Según el trabajo de Félix Jiménez "Ciclos y determinantes del crecimiento económico: Perú 1950 – 1996" (Setiembre, 1997), existe una significativa correlación entre el ciclo del PBI y el de las exportaciones y se incrementa la correlación con los ciclos de las importaciones. Durante este periodo las importaciones crecieron a una tasa promedio anual de 17.9% y 10.2% de crecimiento de las exportaciones.

Se puede concluir entonces que es el comercio internacional es un factor importante para el crecimiento económico, por lo que en los últimos años ha tomado una gran importancia en nuestro país con resultados muy positivos y que ha permitido revertir la tendencia negativa de la balanza comercial y permitir generar un superávit fiscal generadora de divisas, tal como se puede apreciar en el Gráfico N 2.



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

La característica del comercio internacional en estos días es la formación de grandes bloques comerciales supranacionales con firmas de tratados de libre comercio que permiten mayores intercambios económicos.

Para los países en crecimiento la competitividad logística en la operatividad aduanera es clave generar ventajas económicas en comparación con sus demás competidores en la región y es por ello que las Aduanas están desarrollando tecnologías en sistemas de información para automatizar sus procedimientos,

En el Perú la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, a través de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas, es la entidad que realiza la importante función de administración Aduanera.

Las decisiones de establecer intercambios comerciales en uno u otro país dependerá de los rendimientos esperados por los inversionistas respecto al intercambio comercial en un determinado país, siendo determinante para las decisiones de inversión: las características del mercado como patrones de consumo, capacidad adquisitiva, etc.; el riesgo país, la normatividad tributaria y aduanera y los costos del traslado de mercancías de un mercado a otro.

1.2 EL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA

Una característica común del trabajo de aduanas es el gran volumen de transacciones y la imposibilidad de controlarlas a todas. Las administraciones de aduanas, por lo tanto, se enfrentan con el desafío de facilitar el movimiento de los pasajeros y carga legítimos mientras aplican controles que detectan el fraude y otras infracciones aduaneras.

Los servicios de aduanas se encuentran bajo la presión creciente de los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales para que faciliten el despacho de los pasajeros y la carga legítimos al mismo tiempo que responden al incremento del crimen transnacional.

Estos intereses en pugna determinan que sea necesario encontrar un equilibrio entre la facilitación y el cumplimiento de las normas.

El exceso de normas y reglamentos se traducen en mayores costos para los importadores y exportadores, costos como contratar expertos que traduzcan los reglamentos, adaptar instalaciones a los distintos requerimientos, distintas evaluaciones de conformidad, debido a veces a procedimientos poco transparentes.

Los mecanismos reguladores son medidas de carácter administrativo (técnicos – legales) y pueden ser directos o indirectos, aduaneros y no aduaneros, arancelarios o no arancelarios o para arancelarios.

Los acuerdos multilaterales adoptados en las Rondas del GATT², desarrollados en Tokio y Uruguay, se reconoce la función facilitadora en el comercio exterior de las Administraciones Aduaneras. Asimismo la adopción del Acuerdo del Valor OMC (también denominado Código de Valoración GATT 1994) permite una valorización uniforme en concordancia con el proceso de globalización de las economías y crecimiento exponencial del comercio internacional.

En el ámbito de la importación, los tres niveles de control aduanero son las auditorías previas al despacho, de despacho y posteriores al despacho. Estos controles se orientan a través de información de inteligencia y se concentran en la identificación de la actividad comercial de alto riesgo.

La evaluación del riesgo es un proceso analítico que se utiliza para determinar tanto el nivel de riesgo real como el aceptable, y comprende el cálculo de probabilidades de que cierta mercadería sujeta a control aduanero no haya sido declarada total o parcialmente. La evaluación de los factores de riesgo incluye los patrones de importación, las tasas arancelarias y tributarias, el tipo de mercaderías, los resultados de exámenes previos y las rutas y modos de transporte.

El proceso de evaluación de riesgo, por lo tanto, se hace efectivo mediante un procedimiento que incluye la elaboración de perfiles, que son simplemente un

² El GATT, acrónimo de General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo general sobre comercio y aranceles) creado por los acuerdos de Bretton Woods y está considerado como el precursor de la Organización Mundial de Comercio. El GATT era parte del plan de regulación de la economía mundial tras la Segunda Guerra Mundial, que incluía la reducción de aranceles y otras barreras al comercio internacional.

conjunto de características que exhiben los envíos ilegales (o los pasajeros en infracción) en una ubicación específica y que se comparan con otras operaciones aduaneras usuales.

El desarrollo de perfiles descansa mayormente en la recolección de información, trazado y análisis de la información de la base de datos de la OMA (Organización Mundial de Aduanas), la base de datos de la Oficina de Enlace de Inteligencia Regional (base de datos RILO), los informes de capturas a nivel nacional, otras administraciones que actúan de conformidad con la Convención de Nairobi o con acuerdos bilaterales.

Se trata de encontrar patrones en indicadores tales como el método de ocultamiento, el tipo de transporte utilizado, el lugar y hora de la captura, los datos biográficos del infractor y el origen e itinerario de las mercaderías o del pasajero. Estos perfiles luego resultan en programas de selectividad de las inspecciones.

Las técnicas de administración de riesgo permiten a los viajeros y embarques “de bajo riesgo” atraer un mínimo de atención e intervención por parte de la aduana y así completar el proceso rápidamente.

Ello permite el desplazamiento de los recursos aduaneros hacia la intensificación de los controles respecto de los viajeros y embarques de mayor nivel de riesgo y de riesgo desconocido.

Además de mejorar la productividad y eficiencia de la aduana, estas técnicas eliminan cargas innecesarias para los comerciantes mediante la reducción del número de inspecciones físicas, la reducción de obstáculos en los pasos fronterizos y el reemplazo de ciertos controles de documentación en frontera por auditorías posteriores al despacho.³

1.3 LOS EFECTOS FISCALES DE UNA APERTURA COMERCIAL

Cuando un país decide basar el crecimiento de su economía en el intercambio comercial con el resto del mundo, debe enfrentarse a un cambio en la estructura arancelaria que le permita lograr que sus bienes y servicios exportables sean competitivos con la producción mundial, para ello debe flexibilizar sus barreras arancelarias

Una de las dificultades al decidir profundizar sus intercambios comerciales y flexibilizar sus barreras arancelarias, es principalmente el impacto de la eliminación de estas barreras arancelarias en los ingresos del sector público.

Para los países en desarrollo que se caracterizan por tener una baja capacidad para recaudar impuestos directos, es un tema crucial, sus finanzas públicas dependen en una proporción muy importante de los ingresos derivados de impuestos al comercio exterior.

Se pueden distinguir tres tipos de efectos de la política comercial sobre los ingresos tributarios:

- 1. Directo:** es el que asocia a las bajas en las tasas nominales del arancel de los productos que son objeto de reducción o eliminación de aranceles
- 2. Indirecto:** sobre los otros impuestos que tienen como base los valores CIF más arancel de las importaciones, asociado a la rebaja de la tasa del arancel
- 3. Indirecto:** sobre los otros impuestos, como resultado de las variaciones de volumen de importaciones e ingresos asociado a la rebaja arancelaria.

El impacto sobre los ingresos de los dos primeros es prácticamente instantáneo, si bien los procedimientos de declaración y pago de ellos puedan dar origen a rezagos importantes en el corto plazo, algo que es importante de considerar cuando el gobierno enfrenta severas restricciones de liquidez.

Los efectos indirectos de origen macroeconómico se demoran más y están sujetos a un mayor grado de incertidumbre.

Las autoridades enfrentan varios desafíos en el proceso de decidir una rebaja arancelaria, independientemente de que esta sea el resultado de una decisión de

rebajar aranceles unilateralmente o en el marco de acuerdos comerciales con otros países:

1. Evaluar cuantitativamente los efectos fiscales de las medidas
2. Decidir qué hacer respecto de la política fiscal en general: compensar pérdidas de ingresos con otros impuestos, rebajar gastos, cambiar la posición fiscal macroeconómica aceptando una mayor déficit
3. Diseñar una estrategia legislativa y de opinión pública para llevar a un buen término estas iniciativas en el marco de la política fiscal definida

El caso de Chile, es interesante.

Este país realizó una rebaja general de aranceles y una eliminación masiva de barreras no-arancelarias a mediados de los años setenta y luego ha mantenido una economía bastante abierta al comercio exterior, uniformizando el nivel de los aranceles a las importaciones al nivel del 10% a fines de los 70's, salvo algunos mecanismos de estabilización de precios internos de unos pocos productos agrícolas (trigo, azúcar, oleaginosas).

Si bien en los años de la crisis de la deuda hubo alzas del nivel del arancel, llegando a niveles del orden del 26% a fines de los 80 se había estabilizado al 15%. En el año 1991, recién instalado el nuevo gobierno elegido democráticamente, se llevó a cabo una rebaja del arancel de 15% a 11%. Posteriormente se han aprobado varios

acuerdos comerciales bilaterales, entre los que se destacan aquellos con México, Canadá y MERCOSUR, y finalmente, en 1998 se legisló una rebaja general (gradual) de aranceles del 11% al 6%, con una rebaja de un punto porcentual cada año, durante 5 años.

En estos momentos el país está abocado a materializar un acuerdo con la Unión Europea y ya firmó un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos de América.

El tema de los impactos fiscales ha estado en el centro de la discusión de todos los proyectos legislados durante los años 90, entre otras cosas porque los sucesivos gobiernos han sostenido invariablemente la necesidad de preservar una presión tributaria estable, de manera que todas dichas rebajas fueron acompañadas por aumentos compensatorios en otras fuentes permanentes de ingresos.

1.4 LAS UNIONES ADUANERAS

Una unión aduanera es un área de libre comercio que además, establece aranceles externos comunes, es decir que los estados miembros establecen una política comercial común hacia los estados que no son miembros, mientras que para los países miembros se eliminan los aranceles y las restricciones cuantitativas al comercio.

Sin embargo, en algunos casos, los estados tienen el derecho de aplicar un sistema de cuotas de importación único.

Uno de los propósitos principales para la creación de uniones aduaneras es incrementar la eficiencia económica y la unión entre los países miembros.

Si no existe una tarifa única, cada estado tendría una política exterior diferente, y para evitar que un producto de un estado no miembro entrara a la comunidad comercial por medio del estado con el arancel más bajo, y después fuera trasladado a un estado miembro que tuviera un arancel superior hacia el país de origen, el área de libre comercio tendría que establecer reglas de origen específicas y revisiones en las fronteras.

Por el contrario, en las uniones aduaneras con un arancel común entre todos los estados miembros, se eliminan todas las revisiones fronterizas entre éstos, dado que un producto importado de un estado no miembro es sujeto al mismo arancel sin importar el puerto de entrada.

A pesar de casi cincuenta años de investigación sobre acuerdos comerciales regionales, iniciado con el famoso libro de Viner³ (1950) "The Custom Union Issue" pocas propuestas han sido aceptadas respecto a los efectos de acuerdos comerciales regionales

³ Famoso Economista nacido en Canadá (1892-1970), trabajó en diversos campos pero destacó especialmente en la Historia del Pensamiento Económico y en la Teoría del Comercio Internacional.

No está probado que los países (individuales) se benefician necesariamente formando parte de una Unión Aduanera.

Si el bienestar del mundo es mayor en las Uniones aduaneras es también desconocido, al igual que si las uniones aduaneras generan aranceles externos más altos comparado a un equilibrio no cooperativo de Nash⁴.

Algunas propuestas se consideran ampliamente ciertas, pero sin una confirmación explícita; como aquellas que afirman que las uniones aduaneras generalmente mejoran los términos de intercambio⁵ de los países miembros, y que los países que no son miembros prefieren que las uniones aduaneras se formen en contra de ellos.

⁴ Formulado por John Forbes Nash, se define el equilibrio de Nash como un modo de obtener una estrategia óptima para juegos que involucren a dos o más jugadores. Si hay un conjunto de estrategias tal que ningún jugador se beneficia cambiando su estrategia mientras los otros no cambian la suya, entonces ese conjunto de estrategias y las ganancias correspondientes constituyen un equilibrio de Nash.

El concepto de equilibrio de Nash apareció por primera vez en su disertación *Non-cooperative games* (1950). John Forbes Nash demostró que las distintas soluciones que habían sido propuestas anteriormente para juegos tienen la propiedad de producir un equilibrio de Nash.

Un juego puede no tener equilibrio de Nash, o tener más de uno. Nash fue capaz de demostrar que si permitimos estrategias mixtas (en las que los jugadores pueden escoger estrategias al azar con una probabilidad predefinida), entonces todos los juegos de n jugadores en los que cada jugador puede escoger entre un número finito de estrategias tienen al menos un equilibrio de Nash con estrategias mixtas.

Si un juego tiene un único equilibrio de Nash y los jugadores son completamente racionales, los jugadores escogerán las estrategias que forman el equilibrio.

⁵ Los términos de intercambio son las relaciones de intercambio en el comercio entre países. Ellos se determinan por las variaciones de la estructura de precios de las exportaciones y de las importaciones. La mayoría de ellos se establecen a través de la comparación de los índices de precios de las exportaciones y las importaciones. Los cambios de precios de los diferentes bienes o grupos de bienes se dan a través de la oferta y la demanda en los mercados internacionales y pueden ser explicados por la elasticidad de precio y de ingreso de los respectivos bienes. Si se deterioran los términos de intercambio para un país, éste deberá aumentar la cantidad de exportaciones para poder mantener el mismo nivel de importaciones. En otros casos se llega a un crónico

En 1950 Viner, señaló que los acuerdos comerciales regionales no necesariamente resultan en ganancias para sus miembros, aun cuando los aranceles son eliminados por el acuerdo.

Viner desarrolló lo que más tarde sería conocido como: creación del comercio – desviación del comercio de los acuerdos comerciales regionales para ayudar a entender esta ambigüedad.

1.5 EL MODELO ECONÓMICO

Jacob Viner señaló que los acuerdos comerciales regionales, a pesar de que eliminan algunos aranceles, no necesariamente son beneficiosos para sus miembros.

Viner desarrolló el criterio de creación de comercio – desviación de comercio para los acuerdos comerciales regionales para ayudar a comprender como es que suceden.

Estas dos fuerzas pueden ser explicadas con un simple ejemplo:

deterioro de la balanza de pagos. Los países de la periferia principalmente tienen que lidiar desde largo con este problema.

Suponiendo dos países, A y B, forman una unión aduanera y un país C que está fuera del acuerdo. Suponiendo que antes de esta unión aduanera el país A importa ropa del país C, quién tiene bajos costos en la producción de ropa.

Suponiendo ahora, que como resultado del acuerdo, A importa ropa de B porque B tiene la ventaja del acceso libre de aranceles al mercado de A.

En este caso, el comercio en A es desviado desde el bajo costo de producción de C al alto costo de producción en B y el bienestar podría disminuir.

Sin embargo, si A forma una unión con C, A podría importar más del producto de bajo precio de C y menos de la producción de B, en este caso el comercio puede ser creado y el bienestar se incrementa.

Siguiendo el trabajo de Viner, por muchos años la creación de comercio por los acuerdos comerciales fueron vistos como buenos, y la desviación del comercio de los acuerdos regionales vistos como perjudiciales.

Trabajos posteriores, como el de Lipsey y Lancaster (1958), señalan que, dadas las distorsiones existentes, eliminar algunas de estas distorsiones no necesariamente incrementa el bienestar.

Una unión aduanera elimina algunas distorsiones (aranceles) pero no todos ellos, por lo tanto no hay garantías de que las uniones aduaneras incrementen el bienestar económico.

Una nueva óptica conocida como los términos del volumen comercial, se hizo popular, en donde el impacto de un acuerdo regional comercial puede ser resumido por sus efectos en términos de precio y volúmenes negociados.

Estos términos de volumen negociado se basan en el equilibrio general en vez de un análisis de equilibrio parcial, y enfatiza el impacto de la unión en países individuales mientras se van integrando, en vez del bienestar global.

Por ejemplo, en una economía de tres países, cualquier par de países puede beneficiarse formando un acuerdo comercial regional, pero esta afirmación es cierta en un mundo donde estos países son del mismo tamaño.

Pero Diezman (1999), demostró que esta conjetura falla al ser muy general, en un mundo con un país grande y dos países pequeños, un acuerdo comercial regional entre el país grande y cualquier país pequeño, podría resultar en un país grande empeorando su equilibrio inicial.

En el equilibrio inicial, el país grande se beneficia con el uso de sus aranceles en contra de los dos países pequeños, mientras que los países pequeños se

perjudican, cuando el país grande forma una unión aduanera comparte parte de los beneficios de sus aranceles con su socio comercial.

Entonces, un objetivo detrás de la formación de la Unión Europea a fines de los años 50 era realizar una unión de países negociando en el GATT con los Estados Unidos de América, y MERCOSUR fue, en parte, una tentativa de cuatro países (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), de fortalecer su poder de negociación ante una eventual adhesión al NAFTA⁶

Estas consideraciones naturalmente sugieren el comportamiento de los países como jugadores estratégicos en un juego de política comercial multinacional.

En el trabajo de Lisandro Abrego (Fondo Monetario Internacional), Raymond Riezman (Universidad de Iowa) y John Whalley (Universidad de Wareick) "Computation and the theory of Customs Unions"⁷, se usan métodos computacionales para investigar los diferentes aspectos de las uniones aduaneras, dividiéndolos en cuatro categorías:

1. Aranceles, precios y Volumen Negociado

⁶ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN conocido también por TLC o NAFTA por sus siglas en inglés (North American Free Trade Agreement), es un bloque comercial entre Canadá, Estados Unidos y México que establece una zona de libre comercio. Entró en vigor el 1 de enero de 1994. A diferencia de acuerdos o convenios similares (como el de la Unión Europea) no establece organismos centrales de coordinación política o social. Existe sólo una secretaría para administrar y ejecutar las resoluciones y mandatos que se derivan del tratado mismo. Tiene tres secciones. La Sección Canadiense, ubicada en Ottawa, la Sección Mexicana, en México, D.F.; y la Sección Estadounidense, en Washington, D.C..

⁷ Cálculo y Teoría de Uniones Aduaneras, 31 de marzo del 2004

2. Bienestar
3. Patrones Comerciales
4. Resultados del Equilibrio

La metodología básica que usan en Abrego, Riezman y Whalley, consiste en calcular la frecuencia de muestras para varias proposiciones que son de interés, por ejemplo, si se quiere saber cuán probables es que las uniones aduaneras incrementen sus aranceles externos cuando ellos se forman, usan técnicas de muestreo para generar parametrizaciones que se puedan usar para formar tal determinación⁸.

1.5.1 Aranceles, precios y Volumen Negociado

La primera cuestión a considerar es si la formación de uniones aduaneras conducirá a los países miembros a presiones proteccionistas debido al deseo de los países miembros de incrementar sus aranceles externos.

Por ejemplo, en Krugman (1991) las uniones aduaneras siempre incrementan sus aranceles externos, en los cálculos computados por Abrego, Riezman y Whalley, el 72.2% de los casos, las uniones aduaneras incrementan el arancel externo común, esto significa que un cuarto de las veces las uniones aduaneras reducen sus

⁸ Ver más en Abrego L., R.Riezman y J.Whalley "Computation and the Theory of Customs Unions. Marzo 2004

aranceles externos, por lo que las conclusiones de Krugman no son generalmente ciertas.

Respecto a si las uniones aduaneras mejoran sus términos de intercambio con respecto a los países que no son miembros, Abrego, Riezman y Whalley, encuentran que en un 88.6% de los casos, si los mejora.

Esto se debe a que la formación de estas uniones aduaneras significa que ellos se enfrentan a una guerra de aranceles con un oponente grande en vez de dos pequeños.

Los precios de los productos que se comercializan entre los países miembros de una unión aduanera determinan, en gran medida, la conveniencia de la unión aduanera para cada país miembro ya que la diferencia entre ellos y los precios que hubieran prevalecido en ausencia de la unión aduanera es lo que determina las magnitudes de la creación y del desvío del comercio en los bienes que un país importa desde otros países miembros.

Asimismo, las magnitudes de los costos y beneficios para un país provenientes de sus exportaciones a otros miembros, que principalmente consisten en desvío de comercio para ellos (pero que desde el punto de vista de nuestro país constituyen creación de comercio), también dependen principalmente de la diferencia entre los precios de los bienes con y sin unión aduanera.

Finalmente, el comercio con miembros de otras uniones aduaneras se incrementa mientras que el comercio con el resto del mundo se reduce. Si se usa el libre comercio como equilibrio inicial, entonces lo calculado muestra que moviéndose desde un libre comercio a una unión aduanera se reduce los volúmenes comercializados de todos miembros de la unión aduanera en más del 72.9% de las veces

1.5.2 Bienestar

Tradicionalmente, la literatura de las uniones aduaneras se han centrado en los efectos de las uniones aduaneras en el bienestar mundial, esta situación ha sido tradicionalmente analizado usando el enfoque de creación comercial – Diversidad comercial.

Los datos computados mostraron que más de las tres cuartas partes (76%) de las veces el bienestar se incrementa, moviéndose desde el equilibrio de Nash a una unión aduanera se obtiene una reducción arancelaria, sin embargo, los miembros de la unión aduanera coordinan sus aranceles externos los cuales usualmente conduce a aranceles externos más altos.

Los resultados por lo tanto, indican que desde un punto de vista global los beneficios de una reducción arancelaria compensan los costos de mejores coordinaciones arancelarias

1.5.3 Patrones comerciales

Los patrones comerciales se refieren a las características y motivaciones a las que se han ajustado diversas economías nacionales.

Abrego, Riezman y Whalley, investigan si la formación de las uniones aduaneras influencia los patrones comerciales. Lo que hace es, más que imponer un patrón comercial de equilibrio como usualmente lo hace la literatura, sino permitir que sea endogenamente determinado como parte de cada cálculo del equilibrio.

De esta forma se puede determinar si los cambios en los patrones de consumo son comunes o inusuales.

Si comparamos el libre comercio con el equilibrio de las uniones aduaneras se encuentra que alrededor del 35% de los casos el equilibrio de los patrones comerciales cambia.

Si la comparación se hace entre las uniones aduaneras y países en el equilibrio de Nash, se revela que los patrones comerciales cambian cerca del 40% de los casos,

mientras que al comparar entre el libre comercio y el equilibrio de Nash, los patrones comerciales cambian en cerca del 20% de los casos.

Finalmente, al contrario de los supuestos hechos en los análisis teóricos, los cambios en los patrones comerciales son sorprendentemente más probables de ocurrir en modelos comerciales de tres o más países que comparar varios equilibrios arancelarios y el libre comercio.

Por lo tanto se concluye que los supuestos de que no hay cambios en los patrones comerciales, ampliamente usados en la literatura teórica en acuerdos comerciales geográficamente discriminatorios, no tiene mucho soporte en los resultados calculados

1.5.4 Resultados del equilibrio

Discutimos a continuación cuáles de los equilibrios del comercio internacional son viables, hacemos esto considerando cuando un país o grupo de países puede bloquear un acuerdo existente.

La idea general de bloquear un acuerdo es que el acuerdo comercial A bloquea el acuerdo B si todos los miembros del acuerdo A mejoran bajo el acuerdo A que estando bajo el acuerdo B.

Por lo tanto, el libre comercio bloquea el equilibrio de Nash solo si todos los países están mejor bajo un acuerdo de libre comercio que bajo el equilibrio de Nash.

Trabajos teóricos previos sugieren que esto es probable que ocurra en casos cuando las dotaciones son relativamente simétricas. El libre comercio bloquea una unión aduanera particular si los miembros de la unión aduanera están mejor fuera del libre comercio que del equilibrio de la unión aduanera.

Una unión aduanera puede incluso bloquear otra unión aduanera, esto ocurre si uno miembro de la unión aduanera puede estar mejor uniéndose a otra unión aduanera del cual no es miembro.

Un país individual puede bloquear también un acuerdo de libre comercio si este país puede garantizar por sí mismo mayores utilidades estando sólo que participando de un acuerdo de libre comercio.

Los resultados indican que 45% de las veces un acuerdo comercial multilateral no puede ser bloqueado por ninguna unión aduanera, 37.9% de las veces el libre comercio no puede ser bloqueado por un país actuando solo y combinando ambos casos 17.4% de las veces. ni la unión aduanera ni algún país actuando solo puede bloquear el libre comercio.

Otra implicación importante de estos resultados es que en los casos que el libre comercio es bloqueado es ligeramente más probable que sea bloqueado por una unión aduanera que por un país actuando individualmente.

Resulta que las uniones aduaneras son mucho menos probables de ser bloqueadas que el libre comercio. En 40.4% de los casos las uniones aduaneras no pueden ser bloqueadas en comparación con el 17.4% del libre comercio.

El equilibrio de Nash es mucho más probable de ser bloqueado que una unión aduanera y es casi igualmente probable que sea bloqueado por el libre comercio.

Tomando estos resultados se concluye que las uniones aduaneras son más probables que ocurran en el sentido de que ellos son menos probables de ser bloqueados por otros arreglos comerciales. El libre comercio es el siguiente más probable seguido del Equilibrio de Nash.

2 LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA PERUANA DE HOY

2.1 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO PERÚ – ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA

Detallados las definiciones y las discusiones en torno a las uniones aduaneras centramos nuestra atención en el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre el Perú y los Estados Unidos de Norteamérica, recientemente ratificado por el Congreso Peruano y próximo a ser discutido en el seno del Congreso norteamericano.

Este tratado posee un capítulo referido a los Procedimientos Aduaneros, donde se determina una serie de modificaciones en el sistema de despacho aduanero altamente favorable para los importadores de carga originaria de los Estados Unidos.

El esquema propuesto por el TLC incorpora compromisos que obligan necesariamente a una modernización de la Administración Aduanera nacional y una modificación profunda de nuestra normativa legal.

Sin embargo hay que tener en cuenta que la firma de un TLC involucra aspectos que van mucho más allá de la simple eliminación de barreras arancelarias al comercio, incluyendo la minimización y eliminación de barreras no arancelarias, subsidios a la exportación, reglas de origen así como procedimientos aduaneros.

También se incluyen aspectos de adopción de estándares de salud y seguridad, regulaciones laborales, mecanismos de defensa comercial, compras estatales, inversión extranjera y flujo de capitales, servicios financieros y no financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, competencia de mercado, derechos de propiedad intelectual, protección al medio ambiente, transparencia legal y resolución de conflictos entre las partes, entre otros.

2.2 MARCO LEGAL

El marco legal que rige nuestro comercio exterior está normado por la Constitución Política del Perú de 1993; la Resolución Legislativa N° 26407 que aprueba el Acuerdo por el que se establece la OMC y los Acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda de Uruguay; el Decreto Supremo N°060-91-EF que elimina todas las trabas y medidas no arancelarias, el Decreto Legislativo N° 659 Régimen de Supervisión de Importaciones; el Decreto Legislativo N° 668 Ley Marco del Comercio Exterior, que liberaliza las operaciones de comercio exterior e interior como condición fundamental para el desarrollo del país y deja sin efecto cualquier prohibición o restricción para la importación y exportación de bienes, sin

perjuicio de las medidas de prevención y protección de la salud pública, medio ambiente, orden sanitario, flora y fauna silvestre, patrimonio cultural y defensa de la moral y seguridad interna y por decoro nacional.

Las trabas y medidas son directas si inciden en el volumen de importaciones o exportaciones como son las prohibiciones o restricciones; son indirectas los que inciden sobre los precios y luego a través de este sobre el volumen de importaciones y exportaciones.

El Decreto Supremo N° 187-99-EF, establece las disposiciones para la aplicación del Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la OMC, por parte de las Empresas Verificadoras y prescribe que son de aplicación a la inspección previa a la expedición las disposiciones vigentes del Sistema de Supervisión de Importaciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 659, sus normas reglamentarias, complementarias y modificatorias. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 131-2000-EF se incluyó una relación de mercancías contenidas en el anexo de la Resolución Ministerial N° 058-2001-EF/15, que serán objeto también de inspección previa cuyo valor FOB facturado fluctúe entre US\$ 2,000 y US\$ 5,000.

La operatividad del despacho aduanero peruano se rige por la Ley General de Aduanas, dada por el Congreso de la República mediante Decreto Legislativo N° 809, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de abril de 1996, y su reglamento dado mediante Decreto Supremo N° 011-2005-EF

2.3 LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA PERUANA

La Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas (ADUANAS) es el organismo autónomo en el Perú encargado de la Administración Aduanera.

ADUANAS, progresivamente ha simplificado, sistematizado y automatizado los procedimientos aduaneros, usando la transmisión y validación electrónica de información, con lo cual ha contribuido a la agilización de las operaciones de comercio exterior, reduciendo costos y tiempo de atención al usuario. A pesar del esfuerzo realizado por lograr una mayor eficiencia en la administración aduanera los tratados de libre comercio que se suscriben exigen una flexibilización aún mayor que permita homologar o estandarizar procedimientos de administración aduanera con los países con los que se suscribe estos tratados.

Sin embargo, los controles de la mercancía ingresada al país se realizan sometiendo a todas las DUAS (Declaración Única de Aduanas) a un programa selectivo para sus inspecciones, según el nivel de riesgo de la importación de estas mercancías, se encaminan a través de vías o canales:

Canal Verde: Liberación inmediata sin revisiones

- **Canal Naranja: Verificación de la documentación de importación (Documentos de Embarque, Facturas de Seguro, Pólizas de Seguro y DUA)**

Canal Rojo: Verificación de la Documentación e inspección física de la mercancía en un almacén de la zona primaria⁹

El procedimiento de importación definitiva, que se gestiona en las distintas intendencias nacionales de Aduanas, incluyendo la transmisión electrónica a través del SIGAD¹⁰, se detalla en el Gráfico N 3.

Todavía no se cuenta con un canal azul para una revisión en una etapa posterior (auditoria posterior al despacho) para todos los importadores, como si lo hay en otros países, sin embargo se ha implementado una lista de importadores frecuentes, que cuentan con un buen record de importaciones, de bajo riesgo propio de sus envíos, es decir al tipo de carga movilizada y son considerados como buenos contribuyentes, que si gozan del beneficio de una auditoria posterior.

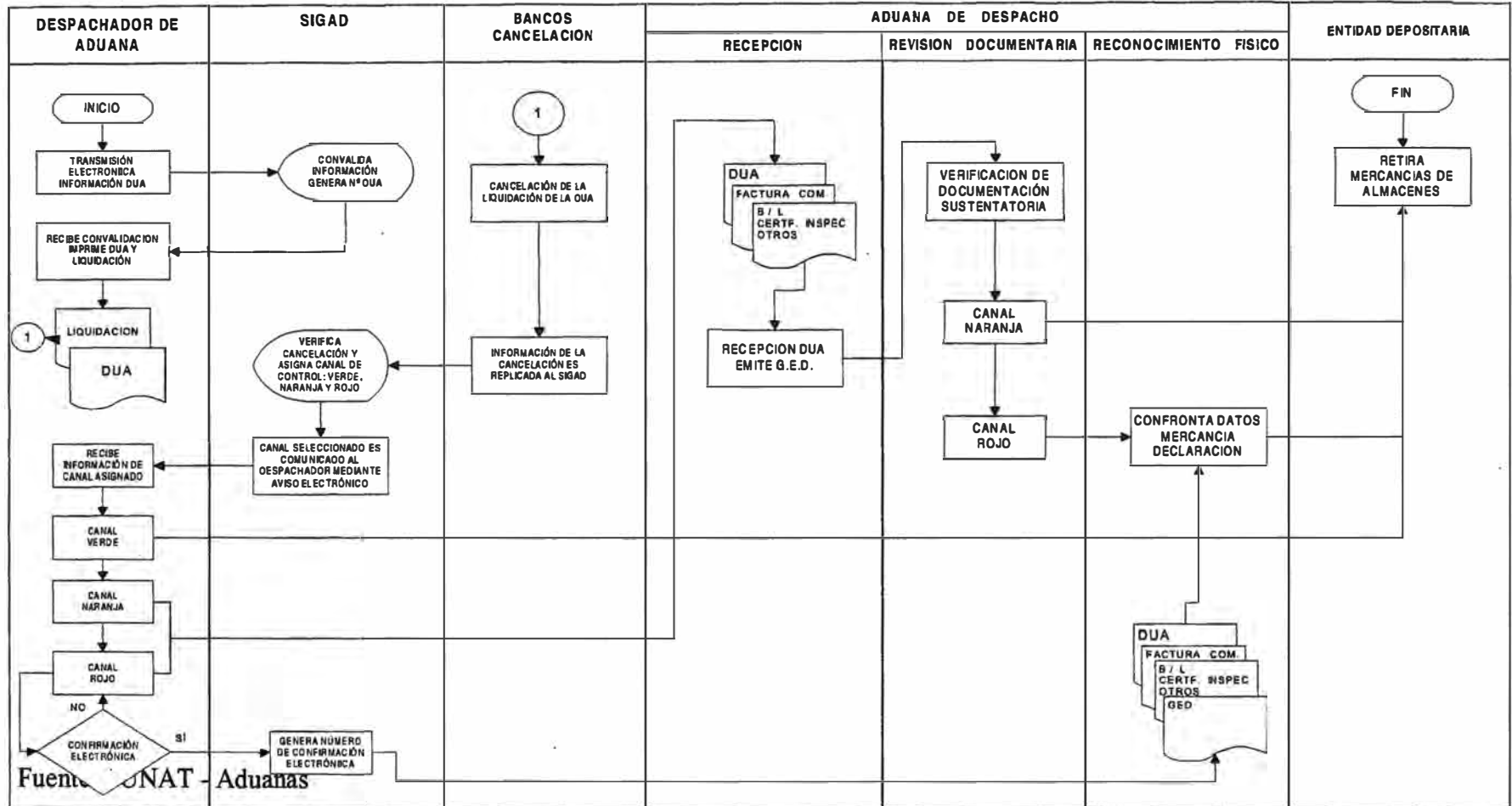
Adicionalmente nuestra infraestructura portuaria es precaria para atender de manera eficiente la cantidad de operaciones de carga y descarga que se producen diariamente, a pesar de las altas tarifas no que guardan relación con el servicio que se ofrece. Estas tarifas son consideradas las más caras de la región mientras que los tiempos de carga y descarga de contenedores es el más elevado en

⁹ Parte del territorio aduanero que comprende los recintos aduaneros, espacios acuáticos o terrestres destinados o destinados para las operaciones de desembarque, embarque, movilización o depósito de las mercancías; las oficinas, locales o dependencias destinadas al servicio directo de una aduana; aeropuertos, predios o caminos habilitados y cualquier otro sitio donde se cumplen normalmente las operaciones aduaneras.

¹⁰ SIGAD: Sistema Integrado de Gestión Aduanera, el SIGAD valida la información recibida por vía electrónica, y de ser conforme, genera automáticamente la numeración correspondiente, la respectiva liquidación de la deuda tributaria aduanera y los derechos antidumping o compensatorios y la liquidación de cobranza complementaria por aplicación del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) o la percepción del Impuesto General a las Ventas (IGV) de corresponder.

comparación con los puertos de los demás países de la región. Asimismo los puertos del país solo pueden recibir naves pequeñas debido a la profundidad de los muelles, mientras que las naves más grandes se dirigen a otros puertos.

GRÁFICO N 3



FACILITACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR

La facilitación del comercio exterior apunta a la creación de un entorno mundialmente aceptado, coherente, transparente y previsible para las transacciones comerciales internacionales.

Permite a las instituciones tecnológicamente atrasadas ponerse a la altura de sus asociados comerciales más avanzados. No solamente beneficia al comercio de un país, sino que también constituye un factor importante en las decisiones en materia de inversiones del sector privado.

Se basa en costumbres y prácticas internacionalmente aceptadas que son resultado de la simplificación de trámites y procedimientos, la normalización de instalaciones y medios físicos y la armonización de las leyes y los reglamentos aplicables en la esfera del comercio y el transporte

La marginación de los países en desarrollo es producto de su industria débil, a lo que se suman problemas relacionados con procedimientos comerciales ineficientes y con el acceso a servicios de transporte y apoyo internacionales adecuados.

En el caso de los bienes manufacturados la fiabilidad y velocidad del transporte pueden ser factores más importantes que su costo. Los procedimientos comerciales y los servicios de transporte forman parte integrante de las medidas que deben

tomarse para permitir una participación más efectiva del comercio y la industria de los países en desarrollo en el proceso de globalización

Una administración aduanera eficaz es fundamental para la buena gestión de los asuntos públicos de un país. Las administraciones de aduanas tienen un alto grado de responsabilidad en la aplicación de las políticas del Estado en materia de comercio internacional, comprendido en el despacho de aduanas de las mercancías importadas o exportadas, el cobro de aranceles y otras tasas, la prevención del contrabando de armas, drogas y personas, y el suministro de datos estadísticos sobre comercio para las actividades de análisis y planificación del gobierno.

Aunque se han hecho considerables progresos, el funcionario eficaz y eficiente no es uniforme en todas las administraciones ni en todas las regiones del mundo. Para resolver este problema la Organización Mundial de Aduanas (OMA) proporciona una amplia asistencia técnica a sus miembros y ha creado un programa de reforma y modernización de las aduanas que tiene por objeto ayudar a las administraciones aduaneras a adquirir una mayor autonomía mediante un mejor aprovechamiento de los recursos, el reforzamiento de la capacidad de gestión y la concepción de procesos y procedimientos aduaneros apropiados y eficaces.

Un primer acuerdo central en materia aduanera recogido por el TLC con Estados Unidos, es que las partes deben permitir el despacho aduanero de la mercancía importada en un plazo no mayor de 48 horas de arribada al país.

En la Ley General de Aduanas no se establece un plazo mínimo de duración del despacho aduanero, sin embargo, todas sus normas están orientadas a promover la facilitación del despacho aduanero, a fin de reducir significativamente su tiempo de duración.

No obstante las medidas de facilitación, sabemos de, por ejemplo, la gran cantidad de quejas de los importadores en los últimos años por el retraso de la disponibilidad de su carga por 4 días, una semana o tiempos mayores desde tramitada la Declaración Aduanera de Importación.

Con el TLC el Perú se ha comprometido a que la carga originaria de Estados Unidos se desaduane en tan solo 48 horas, lo cual representa un trascendente y enorme avance respecto del contexto actual.

Otro de los aspectos medulares del TLC, es la disposición de la carga en virtud de la cual los países parte deben permitir el despacho de mercancías sin obligar el traslado de la misma a un Terminal de almacenamiento.

Al respecto, nuestra Ley General de Aduanas considera como regla general que la carga arribada al país sea trasladada directamente a un Terminal de

Almacenamiento, a fin de que en dicho recinto la mercancía espere la destinación aduanera¹¹.

De acuerdo a la Ley, sólo por excepción, para los operadores que demuestran un buen comportamiento frente a la Administración, la Aduana los autoriza a trasladar directamente la carga a sus instalaciones, en el marco del sistema de despacho aduanero.

El TLC determina un sistema totalmente opuesto. Ahora el importador de carga originaria de Estados Unidos puede trasladar la mercancía directamente a sus instalaciones, sólo en el caso que así lo considere necesario el importador, la carga será trasladada a un Terminal de almacenamiento.

Evidentemente, el traslado de la carga directamente al local del importador favorece a que éste pueda disponer inmediatamente de la mercancía.

Por otro lado, nuestra Ley General de Aduanas determina que el despacho y levante de las mercancías se obtiene una vez que el operador cancela los tributos que gravan el régimen aduanero, los cuales ya han sido liquidados, así por ejemplo, en la importación se liquidan los tributos y el importador debe cancelarlos, una vez efectuada la cancelación, la Declaración de Importación queda expedita para ser

¹¹ Destinaciones Aduaneras al arribo de Mercancías: Importación Definitiva, Depósito Aduanero, Reembarque, Importación Temporal, Admisión Temporal.

objeto de revisión documentaria o reconocimiento físico, y si de la revisión, todo resulta correcto, el Especialista de Aduanas autoriza el levante de la mercancía.

El TLC propone un esquema totalmente opuesto, el Perú y Estados Unidos deben permitir el despacho de mercancías sin condicionarlo al cálculo de los derechos aduaneros a ser pagados y, por ende, a su pago. En otras palabras, la Administración Aduanera debe proceder en primer término a la revisión documentaria y al reconocimiento físico y, posteriormente, liquidar los tributos a ser cancelados.

Por lo tanto el TLC determina que en primera instancia se libere la carga y, posteriormente se proceda con la liquidación y la cancelación de los tributos. Esta disposición supone también que el TLC elimina aquella antiquísima disposición que se viene reiterando en nuestras sucesivas Leyes Generales de Aduanas, referida a que la mercancía constituye una prenda aduanera por los derechos y tributos que gravan la importación.

Finalmente en materia aduanera, el TLC fomenta el desarrollo de un sistema de envío rápido de mercancías, que es el que actualmente prestan las empresas de mensajería internacional o courier, la cual es rápida precisamente porque la totalidad de actividades de la cadena logística internacional se desarrolla por una misma empresa, el courier, actividades que comprenden: el transporte internacional, el desaduanaje en el país de importación, el almacenamiento de la mercancía en el país de importación, y la entrega al importador.

Sin embargo, nuestra legislación actualmente restringe el sistema de envío a mercancías de cierto valor y cierto peso, por lo tanto el TLC determina ampliar el radio de acción del sistema de envío rápido de mercancías.

Dada la complejidad del ordenamiento aduanero, y muchas veces por desconocimiento de la norma aduanera, los importadores se encuentran frecuentemente con problemas en el despacho aduanero, los cuales derivan en el pago de mayores derechos arancelarios y multas, por la comisión de infracciones.

El TLC elimina esta fuente permanente de controversia entre la Administración Aduanera y el Importador, evitando que este incurra en infracciones, a través de las “resoluciones anticipadas”

Estas resoluciones anticipadas consisten en pronunciamientos oficiales de la Administración Aduanera emitidos antes de la importación u otro régimen aduanero, respecto a un aspecto propio del régimen o de la mercancía.

Estos pronunciamientos resultan sumamente útiles, pues antes de realizar el régimen aduanero el operador puede tener conocimiento de la posición oficial de la Administración respecto de determinado tema, evitando así reparos arancelarios o multas cuando se realice el trámite aduanero.

En esa medida, el TLC considera que las Administraciones Aduaneras de cada parte emitan resoluciones anticipadas en las siguientes materias: clasificación arancelaria, aplicación de criterios de valorización, aplicación de drawback¹², aplicación de aplazamientos en la cancelación de los aranceles, cumplimiento de normas de origen, carácter de origen de la mercancía luego de haber sido reparada o transformada en el exterior, marcas del país de origen y aplicación de cuotas.

En la actualidad la autoridad aduanera solo emite resoluciones anticipadas en materia de clasificación arancelaria.

Estas resoluciones anticipadas deberán ser emitidas en un plazo no mayor a los 150 días, siempre que se cumplan todos los requisitos exigidos para su solicitud, entrando en vigencia a la fecha de su expedición u otra fecha que señale la resolución anticipada.

El 09 de febrero del 2007 se publicó, mediante Ley N° 28977 la “Ley de Facilitación del Comercio Exterior”, que representa un gran esfuerzo por llegar a un consenso

¹² El Drawback está definido como aquel régimen aduanero que permite, como consecuencia de la exportación de mercancías, obtener la restitución total o parcial de los derechos arancelarios que hayan gravado la importación de las mercancías contenidas en los bienes exportados o consumidos durante su producción.

A través de este mecanismo, se pretende neutralizar la carga impositiva que representa el haber importado insumos o materias primas que son utilizados en el proceso de bienes finales de exportación, y sobre el cual se han cancelado derechos arancelarios. Este mecanismo representa una herramienta de promoción a la exportación y constituye un complemento al sistema del “saldo a favor del exportador” mediante el cual la SUNAT procede a devolver a los exportadores el Impuesto General a las Ventas que haya gravado la adquisición o contratación de bienes y servicios utilizados en la producción.

en temas aduaneros, para adecuarse a la operatividad que demanda el TLC con Estados Unidos.

2.4 EVALUACIÓN DEL IMPACTO DEL TLC EN LA ECONOMÍA PERUANA

Como toda reforma estructural, la evaluación del TLC debe hacerse tomando en cuenta un horizonte de largo plazo, además del corto plazo.

En este sentido el trabajo de Eduardo Morón (2005)¹³, busca calcular este impacto a través de un marco de análisis que no sólo considera los efectos de corto plazo, sino también los de largo plazo.

Según Morón se espera la desgravación inmediata de entre 70 y 80 por ciento de los productos peruanos no agropecuarios y paralelamente Estados Unidos liberalizaría de manera inmediata el 99 por ciento de sus productos no agropecuarios. En el caso de los productos agropecuarios el proceso de desgravación se realizaría de manera más lenta.

La desgravación de las importaciones de Estados Unidos implicaría una reducción de los ingresos del Gobierno Peruano de entre US\$ 150 y US\$ 200 millones anuales, y un costo adicional de entre S/. 100 y S/. 200 millones anuales por

¹³ “Evaluación del Impacto del TLC en la Economía Peruana”

contrarrestar los efectos negativos en la producción nacional de algunos productos agrícolas a través de un mecanismo de compensación para los productores agrícolas.

De acuerdo al análisis de Morón, el impacto fiscal de la desgravación sería de 0.3 por ciento de PBI como reducción de los ingresos fiscales, en un escenario conservador y la compensación de sectores sensibles a la apertura ascendería a aproximadamente a 30 US\$ millones o 0.04 por ciento del PBI

La adecuación de los sistemas de aduanas y la capacitación del personal necesario, así como del compromiso del país de proteger la propiedad intelectual, ascendería a 0.7 por ciento del valor de los impuestos a los bienes importables.

Desde el lado del incremento de la productividad, el factor de productividad de todos los sectores ascendería a 1.674 por ciento ante un incremento de 6 por ciento de las importaciones, resaltando que se incrementaría la importación de bienes intermedios y equipos que aumentan la productividad de los recursos

El nivel del PBI se incrementaría permanentemente en 3.3 por ciento, siendo la principal fuente de crecimiento el incremento de la productividad.

También cabe resaltar que, la reducción del arancel promedio no captura el efecto de la creación de nueva producción para la exportación, es decir los nichos de

negocio que se crearían a partir del acceso de los productos peruano a un mercado casi ilimitado.

Como se vio en el marco teórico, se debe considerar el efecto de desviación del comercio, importaciones que antes provenían de otros socios comerciales y que a partir del TLC serían reemplazados por productos de los Estados Unidos que entran con arancel cero, y Morón encuentra un efecto positivo sobre los ingresos tributarios a través de una mayor recaudación en impuesto al valor agregado, con lo cual se compensaría el impacto fiscal en el largo plazo.

Por lo tanto el mecanismo por el cual el TLC traería prosperidad a la economía peruana es la posibilidad de expandir nuestra productividad total de los factores, de este modo un aumento de medio punto porcentual en la productividad total de los factores unido a la reducción arancelaria y el mayor acceso a los mercados internacionales genera un incremento permanente de 3.3 por ciento en el nivel del PBI medido a los precios del año base.

Morón concluye que el resultado en el largo plazo es beneficioso para el Perú, pero sería más beneficioso si la apertura no solo fuese con Estados Unidos, sino multilateral, recordando que Estados Unidos representa solo una cuarta parte de nuestro comercio exterior.

3 CONCLUSIONES

El TLC con Estados Unidos exige una modernización de la administración aduanera en el país, por lo que manejar el tema del tratado como una Unión aduanera no está lejos de la realidad, debido a que lo que pretende este tratado es fijar un arancel común para ambos países de cero y normalizar o estandarizar los procedimientos de gestión aduanera.

Del análisis de la teoría de Uniones Aduaneras y de los cálculos realizados por Abrego, Riezman y Whalley, se puede concluir que no siempre las uniones aduaneras resultan favorables para los miembros de la unión, en el caso del TLC con Estados Unidos, aparentemente el Perú se vería beneficiado por el ingreso a un mercado mucho más grande y al acceso de mejores tecnologías que incrementen la productividad del país, sino que habrían sectores perjudicados por el ingreso de productos de menor precio y mejor calidad hechos en Estados Unidos, por lo tanto es crucial el cálculo de los montos de compensación a los sectores afectados por este tratado y el impacto de la reducción arancelaria en la recaudación fiscal.

La Administración aduanera peruana ha venido realizando grandes esfuerzos por modernizar sus procedimientos y cumplir eficientemente su rol de facilitador del

comercio exterior, prueba de ello son las diversas modificaciones en los procedimientos de despacho aduanero.

Sin embargo, en el Perú, la percepción de la labor de la Administración aduanera es que solo le interesa la cifra recaudada y que incluso busca sancionar para recaudar más, es decir que se tiene la concepción de una Administración aduanera fiscalizadora en vez de facilitadora.

El equilibrio entre controlar y facilitar resultan complementarios y no opuestos y será en base a dicho equilibrio que las operaciones de comercio exterior podrán beneficiarse con un flujo más ágil y eficaz de mercancías

Esta concepción de una Administración aduanera fiscalizadora, al parecer fue adoptado de la función fiscalizadora que desempeña la Superintendencia Nacional Adjunta de Tributos Internos, lo cual sugiere que para que la Administración Aduanera se adapte a las determinaciones del TLC, tendría que dejarse sin efecto la fusión de la Superintendencia Nacional de Administración Aduanera (SUNAT) con Aduanas, recobrando la autonomía necesaria con el fin de dar fluidez a las operaciones de comercio exterior, aplicando nuevamente los principios de buena fe y de presunción de veracidad e todos los trámites y procedimientos administrativos aduaneros.

Al revisar el texto de la Ley de Facilitación del Comercio Exterior, encontramos que ésta apunta a contar con un comercio exterior más simple y más ágil, estas disposiciones deberían ser implementadas con o sin TLC con Estados Unidos y para el comercio con el resto de los países, de manera que realmente se pueda facilitar nuestro comercio exterior.

Un punto que ayudaría a que efectivamente se facilite el comercio exterior es lograr una mayor cooperación entre los comerciantes y la aduana, ya que estos comerciantes son parte del proceso para evaluar los riesgos relacionados con las mercancías transportadas o importadas/exportadas por parte de comerciantes específicos, por lo tanto es altamente deseable establecer acuerdos de asociación entre la aduana y los comerciantes.

A manera de conclusión general, el Perú ya está en carrera en el Comercio Exterior, la competencia es fuerte y la mayoría de los países expone sus ventajas competitivas y busca socios comerciales con quienes dinamizar su comercio exterior, por lo tanto el Perú tiene un inmenso reto, ser también competitivo, no sólo con la calidad y precio de sus productos sino con la rapidez de sus trámites de desaduanaje, traducidos en menores costos y trabas que obstaculicen el tránsito de mercancías hacia el mercado nacional o fuera de ella.

Es por ello que la Administración Aduanera juega un rol importante en esta carrera y su modernización es tema indiscutible y por muchos ampliamente esperada.

BIBLIOGRAFÍA

- Seminario: Los procedimientos Aduaneros en TLCCE y CAFTA.
www.sunat.gob.pe 20/10/04
- Seminario: “Facilitación del Comercio Exterior en el Ámbito Aduanero”
20/10/04: Principales Modificaciones a la Ley General de Aduanas y su Reglamento – Dr. Walter Robles – Consultor Especialista en Derecho Aduanero. Facilitación Logística en el Comercio Exterior en el PENX y estrategias para reducir los sobre costos marítimos portuarios – Ing. Luis Torres – Director Nacional de Facilitación de Comercio Exterior.

“Ciclos y determinantes del crecimiento económico: Perú 1950 1996” Félix Jiménez, setiembre 1997
- “El crecimiento colombiano en el siglo XX”. Grupo de estudios de crecimiento económico colombiano – GRECO 1999.

- “Programa de desarrollo de políticas de Comercio Exterior – Perú (PE-0219)”. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo – Perú, 2003. <http://www.mincetur.gob.pe/comercio/OTROS/bid/informe.htm>

- “New measures of port efficiency using international trade data” Bruce A. Blonigen, Wesley W. Wilson, NBER Working paper series, Working paper 12052, <http://www.nber.org/papers/w12052>, Febrero 2006

- “Free trade agreements versus customs union”. Anne O. Krueger, NBER Working paper series, Working paper 5084, Abril 1995.

- “Reducing Administrative Barriers to Investment, Lessons learned”, Scott Jacobs, Jacqueline Coolidge. Occasional paper 17/35703 review of the 1995-2004 work of the Foreign Investment Advisory Service (FIAS).

“El impacto de los acuerdos comerciales preferenciales sobre el comercio de bienes”. Antoni Esteveordal, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos – Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, mayo 2003.