

Apertura y protección: criterios para una reforma arancelaria

*Luis Alfonso Torres**

I. INTRODUCCION

Durante las últimas décadas, Colombia ha llevado a cabo varias reformas arancelarias. Desde 1989 éstas han buscado, con distinta intensidad, la reducción del sesgo anti-exportador implícito en la alta protección, y el aumento en la transparencia del régimen de protección, por medio de la reducción del número de niveles.

Los mayores avances en esta dirección se lograron, sin duda, con la puesta en marcha del programa de desgravación de la apertura económica durante 1991. Este artículo sustenta la conveniencia de completar la reforma arancelaria en Colombia, para llegar a una estructura neutral de tarifas entre sectores productivos.

El análisis de la evolución de las tarifas arancelarias en el país señala dos características fundamen-

tales. De una parte, se aprecia que a través de las reformas de las últimas décadas, el ordenamiento arancelario ha conservado los objetivos propios de la sustitución de importaciones de bienes finales.

En efecto, los aranceles han estado y aún están organizados para darle la más alta protección a los bienes de consumo, considerados como aquéllos con mayor grado de elaboración. Esto es así, a pesar de los avances logrados por la apertura económica. La organización del arancel por niveles ha permitido que las presiones de los distintos grupos por lograr modificaciones arancelarias continúen.

De otro lado, cuando se mira la protección efectiva generada por la estructura de aranceles, se nota la pérdida del patrón de protección que se buscaba con el ordenamiento por grados de elaboración. La política de protección pierde entonces efectividad como herramienta para inducir la asignación de recursos.

El artículo presenta una propuesta de modificación arancelaria para lograr una estructura neutral

* El autor desea agradecer a Horacio Osorio por su valiosa colaboración en el procesamiento de la información necesaria para la elaboración de la propuesta. Igualmente a Rudolf Hommes, cuyo apoyo fue decisivo para convertir las ideas en una propuesta.

de aranceles entre sectores productivos. En ella se abandona el propósito de tener unos sectores como objetivo para darles la más alta protección. Se considera, además, que la neutralidad consolidará las condiciones para que la estructura de aranceles sea más estable.

La perspectiva que se adopta a lo largo del artículo, comienza por aceptar la existencia de las tarifas arancelarias como instrumentos de segundo orden (*Second best instruments*). Una vez aceptada esta condición, se argumentará que la definición de la estructura de aranceles debe hacerse, primordialmente, con base en consideraciones de economía política, de acuerdo con las facilidades de información disponible y con criterios de transparencia administrativa.

El artículo está organizado de la siguiente manera: Los numerales 1 a 4 presentan una discusión teórica para demostrar la conveniencia de una estructura neutral de aranceles, es decir, que no discrimine entre sectores productivos. Se muestra que, para el caso en el cual los bienes importados no tienen producción local que les compita, una estructura de dos niveles arancelarios es superior a la tarifa única. A continuación, los numerales 5 y 6 analizan los determinantes de la evolución de la estructura arancelaria en Colombia y las implicaciones que la estructura arancelaria vigente tiene en la protección efectiva y en la estabilidad de la misma. Finalmente, en el numeral 7, se recogen las principales conclusiones para sustentar una propuesta de reforma arancelaria.

La propuesta de reforma se hace bajo el criterio de que la solución más viable y más conveniente para los países de la subregión andina es la consolidación del libre comercio, sin que necesariamente esto implique la adopción de un arancel externo común. Se considera además que una reforma arancelaria es compatible con los compromisos adoptados hasta ahora por Colombia dentro del Pacto Andino, como también con aquéllos suscritos con Venezuela.

II. RAZONES PARA LA IMPOSICION DE ARANCELES

El diseño de una estructura arancelaria no es una cuestión trivial. Para comenzar, es ampliamente aceptado, de acuerdo con la teoría del comercio internacional, que la estructura óptima de tarifas arancelarias para un país pequeño es aquélla de cero arancel para todos los bienes. Cualquier tarifa por encima de cero acarreará una pérdida de eficiencia productiva y un sobrecosto a los consumidores¹.

La pérdida de eficiencia resultará del incentivo a la producción de sustitutos a las importaciones con mayores precios, en tanto que la pérdida del consumidor estará representada por la reducción en el excedente del consumidor (*Consumer surplus*), que proviene de los altos precios de la producción local.

Sin embargo, la existencia de distorsiones en los mercados y el hecho que los gobiernos persigan otros objetivos distintos a la maximización del bienestar general, en un ambiente que les impide, en numerosas ocasiones, utilizar los instrumentos más idóneos de política económica (*First-best policy instruments*), hace que las tarifas arancelarias se utilicen como medios de segundo orden para obtener los objetivos deseados.

Múltiples pueden ser los objetivos que se buscan con la imposición o variación de los aranceles en los países en desarrollo. Dentro de ellos, pueden identificarse cuatro como los más comunes. Estos son: elevar el recaudo fiscal, redistribuir el ingreso, equilibrar la balanza de pagos y dar protección a la producción local². Luego de las reformas co-

¹ Véase Bhagwati y Srinivasan (1983). País pequeño es aquél para el cual la demanda y la oferta de bienes transables son infinitamente elásticas. Esta es la descripción que más se acerca a las características de los países en desarrollo, los cuales no pueden influir, individualmente, en los precios de la mayor parte de los bienes que comercian con el exterior.

merciales de los años recientes, a estos cuatro objetivos, se le debe sumar la utilización de los cambios arancelarios para contrarrestar las llamadas prácticas desleales de comercio, en particular, el *dumping* y los subsidios.

Naturalmente, para elevar el recaudo fiscal, los impuestos internos sobre el ingreso o sobre el consumo de bienes, son un instrumento superior a las tarifas arancelarias, puesto que no discriminan entre producción local e importada, como lo hacen los aranceles.

De igual forma, los impuestos de origen interno acompañados de otros instrumentos fiscales, son también más eficientes para lograr la redistribución del ingreso, que la imposición de tarifas arancelarias que gravan en más alta proporción los bienes considerados como "suntuarios", frente a los catalogados como bienes de primera necesidad.

En el mismo sentido, es más eficiente para un país que enfrenta desequilibrios en su balanza de pagos (déficit o superávit) modificar su política macroeconómica, en particular su política fiscal, y al tiempo ajustar su tasa de cambio, que recurrir a la variación de los aranceles. La modificación de la política macroeconómica asegurará los ajustes en la orientación y tamaño de la demanda interna, de modo que le permitan superar los desequilibrios en las cuentas de la balanza de pagos. Los cambios de los aranceles, por contraste, sólo permitirán un ajuste parcial o temporal. La modificación arancelaria podría incluso obrar en contra del ajuste de la balanza de pagos, puesto que al elevarlos para evitar una devaluación, se afectarían las exportaciones.

No obstante, las opciones de incrementar los impuestos internos o de reformar drásticamente su estructura, así como la de modificar la política

macroeconómica y ajustar la tasa de cambio, no siempre están disponibles para los gobiernos. Restricciones de carácter político, administrativo o institucional impiden que sean utilizadas en determinadas circunstancias. Así, surge la opción de aplicar o modificar aranceles, ya sea para utilizarlos como mecanismo alternativo o para "ganar tiempo" y apoyo político.

En cuanto al objetivo de proteger a la producción local por medio de tarifas, resultaría más eficiente corregir las distorsiones que obligan a dar mayor protección. Esto, en muchos casos, llevaría a la concesión de un subsidio uniforme.

Como se ha dicho, las más eficientes acciones de política no siempre están disponibles. Además, en este caso, existen otras consideraciones que llevan a preferir las tarifas por encima de los subsidios. Mientras estos tienden a desmejorar la posición fiscal, las tarifas arancelarias permitirían mejorarla. De la misma forma, mientras los subsidios dan lugar a rápidas acciones de retaliación, los aranceles todavía pueden ser justificados internacionalmente, apelando al llamado "trato especial y diferenciado" del cual aún gozan los países en desarrollo.

A pesar de lo anterior, la literatura económica ha demostrado que para los países en desarrollo es factible proteger, temporalmente, ciertas industrias que generen beneficios técnico-económicos, que puedan ser apropiados por otras actividades productivas. Teóricamente, la pérdida de eficiencia en el presente, se compensa en el futuro cuando se compita exitosamente y se haga posible que otras actividades productivas se apropien de los beneficios económicos o tecnológicos. Este argumento, conocido como el de la "industria naciente", ha sido utilizado en forma poco rigurosa para justificar la protección permanente que se les ha dado a las actividades productivas en diversos países³.

² Véase Subramanian A., A. Ibraim y L.A. Torres (1993) y Panagariya A. (1990).

³ Véase Balassa B. (1984).

Ahora bien, la vinculación de los cambios arancelarios a las prácticas para contrarrestar el *dumping* y los subsidios, tiene por lo menos dos aspectos que la hacen inadecuada. En primer lugar, no es una práctica que pueda justificarse plenamente frente a la legislación del GATT. En efecto, la elevación de los aranceles cubre todas las importaciones, sin diferenciar el país o la firma de donde provienen las prácticas desleales. Además, la elevación del arancel rara vez corresponde al margen de *dumping* o subsidio y, por lo regular, no guarda proporción con la magnitud del daño a la producción local. En segundo término, puede dar lugar a que la aspiración de lograr un comercio más justo, se utilice para restringir el libre comercio.

III.LA CONVENIENCIA DE ESTRUCTURAS ARANCELARIAS NEUTRALES

Los anteriores argumentos podrían llevar a la conclusión que la estructura óptima de aranceles debería ser aquella que diferencie los niveles de acuerdo con los objetivos que se busquen, resultando en una alta dispersión de aranceles. La dispersión sería mayor si, como suele suceder, la estructura arancelaria busca alcanzar varios de estos objetivos en forma simultánea.

Así, para elevar los recaudos, los aranceles más altos deberían colocarse sobre los bienes cuya demanda sea inelástica a los precios; para contribuir a la redistribución del ingreso, las tarifas más altas deberían colocarse sobre los bienes llamados "suntuarios" y para lograr un equilibrio de balanza de pagos, sobre aquéllos con mayor peso dentro de las importaciones. De acuerdo con el argumento de la "industria naciente", la protección debería otorgarse a las actividades con mayores externalidades. La diferenciación de las tarifas sería una condición básica si se buscara contrarrestar los subsidios y el *dumping*.

Sin embargo, los argumentos teóricos para construir una estructura óptima de aranceles con varios niveles, se debilitan contundentemente, cuando se

reconoce que las tarifas arancelarias son, en gran medida, el resultado de la negociación entre los gobiernos y los grupos de interés. Así, mientras los gobiernos pueden utilizarlas, deliberadamente, para favorecer ciertas actividades productivas sobre otras, el sector privado las incluye dentro de sus estrategias de control a la competencia y de mejora de la rentabilidad.

Dentro de este marco, en el cual las tarifas arancelarias se determinan en forma endógena, la existencia de varios niveles arancelarios es una invitación a la discrecionalidad de los gobiernos y a la labor de "lobby". De esta manera, el nivel de la protección que se puede obtener pasa a ser función de la diferenciación del arancel y la determinación de las tarifas se convierte en un bien privado.

Por contraste, una estructura arancelaria neutral entre actividades productivas, suprime el incentivo a la labor de "lobby", puesto que nadie estaría dispuesto a buscar un alza en los aranceles sabiendo que ello llevaría a una igual en los aranceles de sus competidores⁴.

Con la reducción de las labores de "lobby", menores serán las pérdidas de recursos y de eficiencia. De igual manera, al suprimirse el incentivo a la negociación, se hace posible que los gobiernos fortalezcan su posición política. Además, la estructura y el nivel de protección ganarán en estabilidad.

En la misma perspectiva, los requerimientos de información para elaborar una estructura óptima de tarifas, son de una magnitud tal que hacen casi imposible que cualquier país y, en particular, aquéllos en desarrollo, puedan llevarla a la práctica.

⁴ En una estructura neutral nadie estaría dispuesto a emplear recursos en la labor de *lobby* porque las otras actividades productivas se beneficiarían gratuitamente. Esto es lo que se conoce como la situación del *free rider*, que actúa como desestímulo al *lobby*. Un tratamiento formal puede verse en Panagariya y Rodrik (1991).

Sólo trátase de imaginar el problema del cálculo de las elasticidades (incluidas las elasticidades cruzadas), para una estructura arancelaria de más de 6,000 ítems.

El caso más notorio de toma de decisiones bajo información limitada, se da, sin embargo, cuando cualquier gobierno trata de escoger las industrias que deben ser protegidas, de acuerdo con sus características técnico-económicas (*Pick the winners*). Son tan complejas las características de cada industria, que fácilmente se puede terminar con más de un "ranking" de ganadores.

En situaciones como ésta, en las cuales hay una disposición a conceder protecciones diferenciadas a ciertas actividades económicas, con información que no permite una clara selección, es seguro que el resultado final distará de los requerimientos de la industria naciente y se terminará por dar cabida a otras consideraciones o juicios de valor. Además, como a menudo sucede, una vez los gobiernos deciden crear situaciones de privilegio, éstas tenderán a convertirse en permanentes.

Finalmente, una estructura arancelaria neutral eliminará los costos administrativos y contrarrestará las prácticas aduaneras indebidas, las cuales suelen acompañar las estructuras diferenciadas.

IV. NEUTRALIDAD Y TARIFA ARANCELARIA ÚNICA

Los anteriores argumentos muestran la conveniencia de adoptar una estructura neutral de aranceles entre actividades productivas, por oposición a las estructuras diferenciadas y dispersas. Sin embargo, no señalan necesariamente, la conveniencia de la tarifa arancelaria única.

El hecho de que parte de las importaciones de bienes no tenga producción doméstica que les compita, da lugar a un caso en el cual se justifica alejarse de la tarifa única, para proponer una estructura arancelaria de dos niveles. El menor de

ellos aplicado a los bienes no producidos y el otro a los bienes producidos localmente. El caso es mucho más fuerte, cuando para lograr una tarifa arancelaria única, es necesario elevar los aranceles que se aplican a los bienes que no se producen localmente.

Una estructura que grave menos los bienes no producidos localmente, no sólo comparte las virtudes de la tarifa única, sino que la supera en términos de bienestar. En efecto, al aplicar un solo arancel a la producción local, se adquieren las ventajas de una estructura neutral, puesto que se suprime el incentivo al *lobby*, llevando a la reducción de las pérdidas de recursos y de eficiencia productiva. De la misma forma, sirve a los propósitos de simplicidad administrativa y eficiencia aduanera.

Su ventaja radica en que al gravar menos los bienes no producidos localmente, se disminuye el impuesto neto al consumidor por concepto de aranceles y, al mismo tiempo, se reduce el sesgo anti-exportador por la menor carga de impuestos a los insumos importados. La alternativa de acompañar la tarifa única con un mecanismo de *drawback*, es menor que la diferenciación en dos niveles, debido a los costos administrativos y financieros que implica⁵.

V. DETERMINANTES DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA

El diseño de la estructura arancelaria en Colombia ha respondido, básicamente, al motivo de protección. Las reformas y modificaciones arancelarias de las últimas cuatro décadas han mantenido, en esencia, el objetivo de promover la sustitución de importaciones de bienes finales. Por esto, las tarifas más altas se han aplicado a los bienes de consumo, mientras que a los insumos y a los bienes de capital se les han aplicado las tarifas más bajas.

⁵ Véase Mitra P. (1992) y Panagariya A. (1992).

Como resultado, las distintas estructuras arancelarias en el país han tenido un alto grado de similitud entre sí. Aun, la estructura arancelaria vigente, resulta sorprendentemente parecida a aquélla que se tenía antes de iniciado el proceso de apertura⁶. Esto se debe a que para ordenar los niveles arancelarios en la estructura de tarifas, se mantuvo el objetivo de darle mayor protección a los bienes con más alto grado de elaboración. Así, el nivel más alto, 20%, se aplica a los bienes de consumo y los de 15% y 10%, se aplican, tanto a los insumos, como a los bienes de capital. El nivel de 5% se aplica a los bienes no producidos localmente.

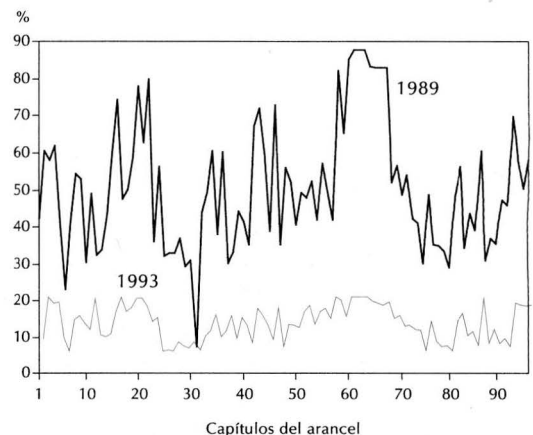
El gran avance de la apertura económica ha consistido, sin duda, en la reducción del sesgo anti-exportador, por medio de la rebaja de aranceles, y en la mejora de la transparencia de la estructura arancelaria, mediante la reducción del número de niveles. En efecto, la tarifa promedio pasó de 41.6% en 1989, a la actual de 11.6% y la tarifa máxima de 300% a 35%. Al tiempo, el número de niveles pasó de más de 20 a 4, en los cuales hoy se agrupa la mayoría de las posiciones arancelarias. Las distintas sobretasas a las importaciones fueron también abolidas (cuadro 1).

En adición, la apertura económica ha reducido drásticamente las excepciones al ordenamiento arancelario. Estas, en el pasado, estuvieron asociadas, en su mayoría, al objetivo de redistribución del ingreso. Bajo este objetivo se justificaron las tarifas más bajas a la importación de medicamentos, productos veterinarios y alimentos. Con el objetivo de redistribución se presentaron también, las altísimas tarifas que hasta hace pocos años se aplicaron a los llamados "automóviles de lujo". Hoy las excepciones tienden a concentrarse en el sector agrícola.

Ahora bien, si el ordenamiento de la estructura arancelaria ha respondido al motivo de protección, la variación de las tarifas arancelarias ha estado vinculada a dos factores principales. El primero de ellos, se relaciona con el objetivo de balanza de pagos. En efecto, el nivel de la protección otorgada a la producción nacional ha variado de acuerdo con los requerimientos de las políticas de estabilización que han buscado controlar los desequilibrios macroeconómicos, expresados en desajustes en la balanza de pagos. Se ha generado así una variación cíclica de los niveles de protección⁷.

El objetivo fiscal ha estado presente más como límite o como fuerza extra, que como fin en sí mismo. De esta forma, en las coyunturas en que la estabilización macroeconómica requería una reducción arancelaria, las necesidades fiscales fijaban un piso, impuesto por la alta dependencia que las finanzas del estado tenían de la tributación del sector externo. En las coyunturas en que se necesitó una mayor contribución tributaria del sector externo se prefirieron las sobretasas⁸.

Gráfico 1. ARANCELES PRE Y POST-APERTURA



Fuente: Consejo de Asuntos Aduaneros y Arancelarios.

⁶ Véase el gráfico 1. El coeficiente Sperman de correlación, calculado para las estructuras de 1989 y 1993, fue de 0.81. Cubillos y Torres (1987) estimaron un coeficiente de Sperman de 0.90 para las estructuras de 1979-1984 y de 0.80 para las de 1984-1986.

⁷ Un análisis de la variación cíclica de la protección arancelaria, véase en Torres L.A. (1993).

Cuadro 1. NIVEL ARANCELARIO PROMEDIO POR BIENES SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO 1989-1993 (Porcentajes)

Cuode	1989 ^a	1990 ^b	1991 ^c	1992 ^d	1993 ^e
Bienes de consumo	58.50	51.67	21.42	17.41	17.06
Consumo no duradero	59.80	52.69	20.61	17.23	16.98
Consumo duradero	56.20	49.74	22.93	17.74	17.20
Materias primas y bienes intermedios	37.90	33.48	12.04	9.97	9.90
Combustibles y lubricantes	28.70	25.68	11.93	8.00	7.83
Para la agricultura	24.40	22.95	12.28	8.99	8.81
Para la industria	38.60	33.93	12.03	10.03	9.96
Bienes de capital	37.10	27.66	12.50	10.30	8.27
Materiales de construcción	43.70	39.68	15.43	12.44	12.46
Para la agricultura	28.80	20.52	9.35	10.44	10.46
Para la industria	35.60	24.56	11.43	9.48	9.32
Material de transporte	41.30	32.83	15.05	11.67	11.52
Diversos		27.41	15.50	8.61	8.28
Total economía	41.60	36.28	14.35	11.79	11.57

^a Incluye sobretasa del 18%.

^b Incluye sobretasa del 13%. Decreto 3104.

^c Incluye sobretasa del 8%. Decreto 2515.

^d Decreto 255.

^e Decreto 165.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

El segundo factor tiene que ver con la labor de *lobby*. Dicha labor buscaba la mayor diferenciación de aranceles por producto, como medio para aumentar la protección frente a sus competidores. La técnica tenía dos componentes: Uno de ellos consistía en lograr los llamados "desdoblamiento arancelarios", para identificar un producto y así aplicarle una mayor tarifa. En la mayoría de las veces esto se podía hacer sin violar el ordenamiento de la estructura arancelaria, debido a las diferen-

cias entre las tarifas aplicadas por tipo de bien (consumo, intermedios y bienes de capital). El otro componente consistía en buscar las menores tarifas posibles para los insumos, incluida la exoneración total del pago de aranceles. El nivel de protección que se podía lograr estaba en relación directa con la estructura arancelaria⁹.

⁸ Hasta la reforma fiscal de 1990, la tributación del sector externo representaba entre el 38% y el 35% del total de los ingresos fiscales. La sobretasa del 18% se impuso por motivos fiscales en 1983.

⁹ Cubillos y Torres (1987), analizan las justificaciones detrás de la gran cantidad de niveles en la estructura, éstas se relacionaban con complejidad tecnológica, creación de empleo e inclusive, con problemas coyunturales. Igualmente, analizan el llamado "ciclo de las exenciones", dentro del cual, a medida que aumentaban los aranceles, las exenciones arancelarias tendían a incrementar.

A partir de 1991, los aranceles en el sector agrícola se han vinculado a la finalidad de contrarrestar las fluctuaciones de precios internacionales, los cuales, se ha afirmado, están fuertemente influenciados por los subsidios de los países desarrollados. Para esto, se puso en funcionamiento el sistema de aranceles variables, aplicado a 112 ítems arancelarios.

VI. PATRÓN DE PROTECCIÓN Y LA APERTURA ECONOMICA

La estructura arancelaria actual es la menos proteccionista y la de menor dispersión en las últimas décadas en el país. Sin embargo, su ordenamiento todavía responde a los antiguos objetivos de sustituir importaciones de bienes finales.

La estructura de aranceles genera un sistema de protección efectiva en la cual es difícil identificar un patrón de protección definido, y da lugar a protecciones efectivas todavía muy altas. Estas características afectan la distribución de recursos¹⁰.

Además, la estructura actual sigue siendo muy vulnerable a las presiones que buscan modificarla y, desde el punto de vista aduanero, puede dar lugar a prácticas indebidas.

Un sistema más apropiado con los incrementos de eficiencia y con la abolición de tratamientos preferenciales que busca la apertura, sería una estructura neutral entre actividades productivas.

A. El patrón de protección arancelaria y la protección efectiva

El patrón de protección de la estructura de aranceles es claro. Su objetivo es proteger en mayor medida los bienes de consumo, los cuales son considerados como los de mayor grado de elaboración. Se discrimina la producción de insumos y bienes de capital.

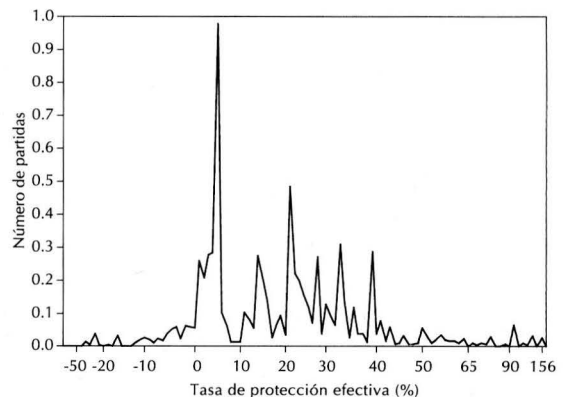
La discriminación ha servido de base para criticar la falta de objetividad de la clasificación arancelaria apoyada en los grados de elaboración de los

bienes, en particular en cuanto se refiere a los bienes de capital, ya que sólo se atiende a su característica de bienes utilizados en la fabricación de otros, dejando de lado su carácter de bien final que utiliza insumos.

La discriminación también ha servido para criticar los sesgos en la asignación de recursos que genera la estructura de tarifas, puesto que la mayor protección otorgada a los bienes de consumo, se hace en perjuicio de otras actividades productivas en las cuales, se ha dicho, el país tiene potenciales ventajas.

Las críticas anteriores contienen elementos válidos. Sin embargo, dejan de lado el principal problema que presenta la estructura de tarifas, en relación con la asignación de recursos. En efecto, los cuatro niveles básicos de aranceles, generan una estructura de protección efectiva en la cual el patrón de protección se diluye y se hace difícil reconocer las prioridades que otorgan las tarifas arancelarias (gráfico 2).

Gráfico 2. DISTRIBUCION DE LA PROTECCION EFECTIVA CON EL ARANCEL VIGENTE EN 1994 (5,10,15,20)



Fuente: Consejo de Asuntos Aduaneros y Arancelarios.

¹⁰ La protección efectiva es un indicador de la protección al proceso productivo. Es el resultado de sustraerle al impuesto arancelario sobre un determinado bien, las tarifas aplicadas a los insumos, ponderadas por su participación en el valor del bien.

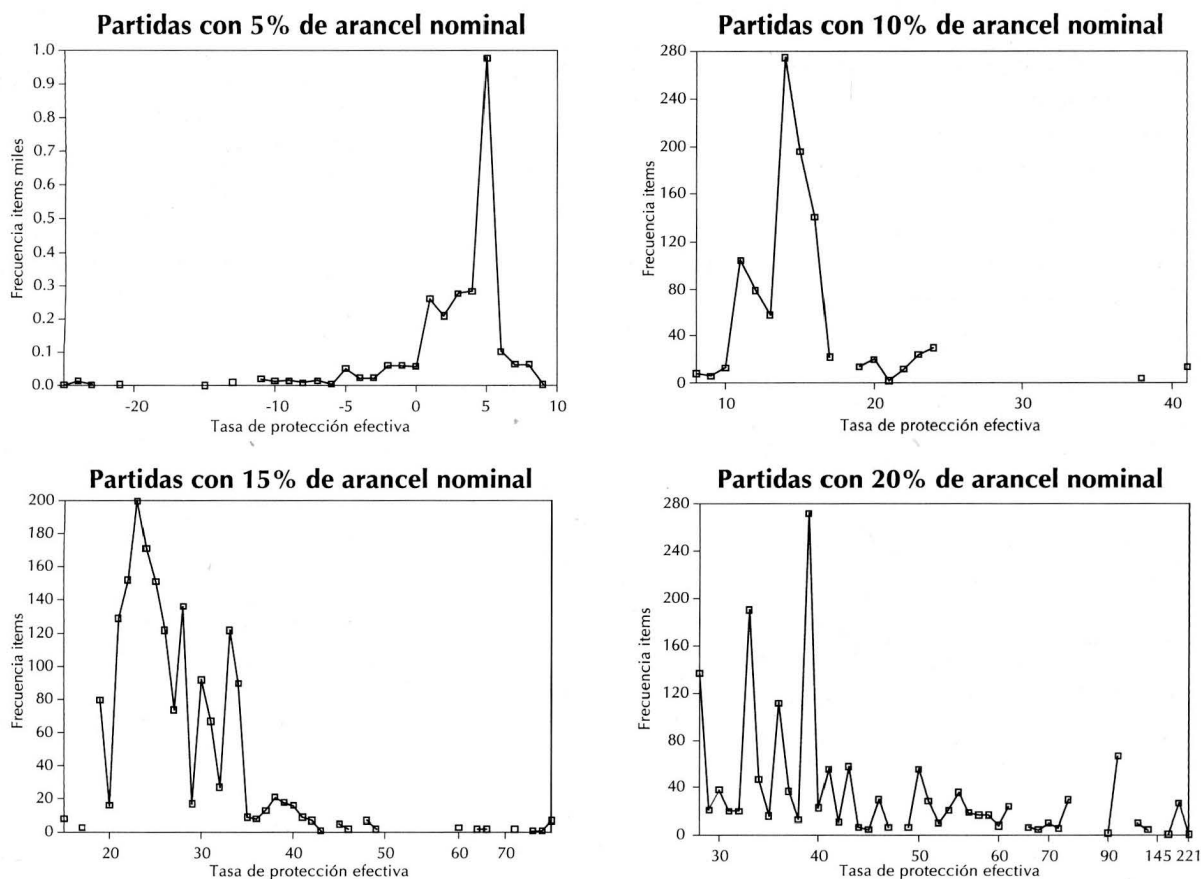
De igual manera, se pierde la neutralidad en la protección por tipo de bien, la cual se había logrado por la uniformidad de los aranceles. Para los bienes producidos localmente, agrupados en los niveles de 10% a 20%, la protección efectiva varía en el rango de 8% a 221%. (gráfico 3).

Estos resultados se deben a que para producir un determinado bien, se utilizan diferentes insumos, mezclados en distintas proporciones. Los insumos, a su vez, están gravados con dos tarifas arancelarias diferentes (10% y 15%). Dentro de esta diversidad, es fácil entender las divergencias entre el patrón de protección de los aranceles y aquél de la

protección efectiva. Es también fácil entender que los estimativos de protección efectiva serían iguales sólo por accidente, aun en el caso de bienes con características similares.

Una comparación entre las estructuras de tarifas arancelarias y la de protección efectiva, muestra claramente cómo se pierde el patrón de protección y cómo bienes con igual grado de elaboración, reciben protecciones efectivas diferentes. La protección efectiva para la producción de materias primas y bienes de capital gravados con 10% de arancel varía entre 8% y 44%. Para los bienes gravados con 15% varía entre 10% y 80% y para

Gráfico 3. DISTRIBUCION DE LA PROTECCION EFECTIVA POR NIVELES DE ARANCEL



Fuente: Consejo de Asuntos Aduaneros y Arancelarios.

los bienes finales, gravados con 20%, la protección efectiva que fluctúa entre 28% y 156%, con unos pocos items con protección mayor a 200% (gráfico 3).

En el grupo de los bienes finales, la pérdida del patrón de protección es más evidente, debido a la presencia de una mayor variedad de insumos y de un mayor número de tarifas aplicadas a ellos. Puede verse, igualmente, que el objetivo de darles la más alta protección no se cumple a cabalidad (gráfico 3).

De otro lado, se observa que los niveles de protección efectiva llegan a ser muy altos. Esto va en contravía de los principios con que se ha adelantado el proceso de apertura comercial en el país. Para 425 items arancelarios, el indicador de protección efectiva es mayor que 50% y para 148 items arancelarios es superior que 100%. Entre los items con alta protección se destacan, en el sector agrícola, las carnes, los lácteos, el arroz, los cereales, las harinas, las tortas y los aceites. En el sector industrial, los vehículos, algunos insumos plásticos, las láminas de aluminio, los tubos y en menor medida, los electrodomésticos.

Todo lo anterior sugiere que los esfuerzos por señalar un determinado bien o grupo de bienes como el objetivo para darles la mayor protección, resultan vanos dentro de una estructura de varios niveles arancelarios. Sugiere igualmente, que para los agentes económicos es muy difícil encontrar coherencia entre los postulados de las políticas de protección, hechos explícitos a través de las tarifas arancelarias, y sus efectos reales, expresados a través de la protección efectiva. Es seguro que para los agentes económicos se hace difícil decidir la distribución de los recursos, con base en la información recibida por la protección efectiva.

B. Estabilidad de los aranceles

La existencia de varios niveles de tarifas aplicados a la producción nacional hace que la estructura de

aranceles sea todavía vulnerable a las presiones que buscan elevar la protección. El uso de recursos en la labor de *lobby* ha continuado, aunque a nivel mucho más reducido. Incluso se ha podido detectar una tendencia en el sector privado, que se ha opuesto a las alzas de aranceles.

La vulnerabilidad de la estructura de aranceles se puede apreciar por los cambios o solicitudes de modificación arancelaria en los últimos tres años. Durante el período comprendido entre agosto 1992 y octubre 1993, el organismo competente del gobierno recibió 108 solicitudes de cambios arancelarios. De las solicitudes recibidas, 23 pedían la rebaja de los aranceles de los insumos. La tasa de negación de las solicitudes fue alta (cuadro 2).

Adicionalmente, durante 1993 se disminuyeron los aranceles para insumos empleados en la producción de bienes agrícolas (hasta 0% y 5%), y se reformó la metodología del cálculo de los aranceles variables. Además, algunos cultivos, como el algodón y el frijol, incrementaron su protección por la elevación del arancel. Los motivos que se

Cuadro 2. NUMERO DE SOLICITUDES DE MODIFICACION DEL ARANCEL
Agosto 1992 - octubre 1993

	Aceptada	Negada	En estudio	Total
Aumentar	7	6	13	
Disminuir	8	18	13	39
Desdoblar				
Aumentar		2		2
Disminuir		13	10	23
Mantener	5			5
Otros	17	2	7	26
Total	30	42	36	108

Nota: Solicitudes ante Consejo de Asuntos Aduaneros y Arancelarios. No incluye las presentadas a otras dependencias estatales y/o diligenciadas directamente por estas (Ej. Minagricultura insumos y productos agropecuarios).

Fuente: Consejo de Asuntos Aduaneros y Arancelarios.

adujeron para estas modificaciones cubrieron tópicos tan amplios como la evolución de los precios internacionales y consideraciones de orden social.

En septiembre de 1994, se presentaron varias modificaciones arancelarias, las cuales hacían parte de un acuerdo sobre convenios de absorción de productos agrícolas. Las modificaciones propuestas fueron criticadas por los principales gremios del sector industrial.

Ahora bien, el incentivo a las modificaciones arancelarias aumenta, debido a la falta de claridad con que se clasifican los insumos, a los cuales se les aplican tarifas diferentes (10% o 15%). De la misma forma, se encuentran insumos o bienes de capital, a los cuales se les aplican tarifas de bienes finales. De los 410 ítems arancelarios identificados, se destacan los hilados y los tejidos, así como los aceites, las harinas, algunos insumos para la industria de plásticos y los tubos (Los últimos cuatro también hacen parte del grupo con la mayor protección).

En estas circunstancias, es fácil incurrir en errores de clasificación o en contrabando técnico, prácticas que tienen consecuencias indeseables en la eficiencia de las aduanas y en el recaudo fiscal.

VII. PROPUESTA DE REFORMA

La propuesta de modificación arancelaria que se hace a continuación, busca una estructura neutral de aranceles entre sectores productivos, que genere protección efectiva más neutral entre bienes y actividades productivas.

La propuesta deja de lado el objetivo de escoger sectores para darles la mayor protección. Esto hace posible corregir los sesgos en la asignación de recursos generados por la estructura de tarifas vigente y al mismo tiempo, permite disminuir el incentivo a las modificaciones sectoriales de los aranceles y a las prácticas aduaneras ineficientes.

En concreto, se propone reducir el número de niveles de los cuatro que hoy existen, a sólo dos: 15% y 5%. El nivel de 15% se aplicaría a todos los bienes producidos en el país sin diferencia alguna por el grado de elaboración u otro criterio, sea este sectorial o de cualquiera otra índole. El nivel de 15% se aplicaría también como el básico para todos los productos sometidos al mecanismo de aranceles móviles que hoy cubre a 112 productos agrícolas.

El nivel de 5% se aplicaría a todos los bienes no producidos en el país. Al mantener la distinción entre bienes producidos y no-producidos localmente, la propuesta es partidaria de evitar una penalización a los consumidores y la elevación del sesgo anti-exportador.

En este último punto, la propuesta se aparta de otra solución alternativa que consistiría en elevar las tarifas para los insumos y para los bienes de capital no producidos en el país, con el objetivo de lograr un solo nivel arancelario. Esta alternativa se apoyaría en la existencia del Plan Vallejo y el CERT (u otro sustituto de los dos), para reducir el sobrecosto a los exportadores.

La alternativa parece inconveniente, puesto que, en el caso de la producción destinada al mercado interno (el importador no utiliza Plan Vallejo), cabe esperar un incremento del impuesto neto a los consumidores, ya que los precios estarán en relación directa con el arancel pagado. Para el caso de la producción destinada a las exportaciones, se aumentaría el sesgo anti-exportador, debido al incremento de los costos financieros y administrativos, en particular, para aquellos exportadores que no utilicen el Plan Vallejo (en su mayoría pequeños o nuevos exportadores)¹¹.

La propuesta también considera la modificación de los aranceles aplicados a los productos del

¹¹ Cerca del 37% de las importaciones de materias primas y del 40% de las importaciones de bienes de capital, se hacen bajo la tarifa del 5%.

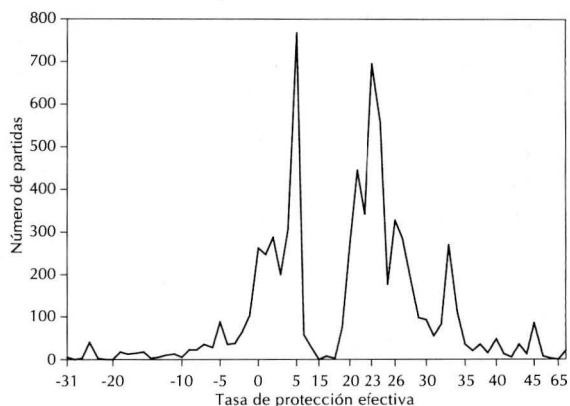
sector automotor. La tarifa aplicada a los bienes finales se unificaría en 25% y la aplicada al material CKD se llevaría a 5% en línea con los bienes no producidos localmente. El 0% se aplicaría, en todo caso, sólo para dar cumplimiento a tratados o convenios internacionales.

Como resultado de las modificaciones propuestas se logra una estructura de protección efectiva más homogénea, disminuyéndose la discriminación en la asignación de recursos entre actividades productivas y se elimina la protección efectiva excesiva (gráfico 4).

En efecto, la protección efectiva promedio se disminuiría en cuatro puntos porcentuales al pasar de 20.1% a 16.7%. Se eliminaría la protección efectiva mayor a 100%. La protección efectiva máxima se reduciría de 156% y 221% a 67.3% (aparte de pocos items cuya protección sería de 94%). La protección efectiva para la producción nacional se concentraría en el rango de 20% a 35% (gráfica 5). La dispersión, medida por el coeficiente de variación, se reduciría en más de la mitad, al pasar de 26.3% a 11.1%.

La mayor uniformidad en los aranceles que se lograría con esta propuesta, desincentivaría aún

Gráfico 4. DISTRIBUCION DE LA PROTECCION EFECTIVA CON PROPUESTA DE REFORMA ARANCELARIA (5 y15% de arancel nominal)

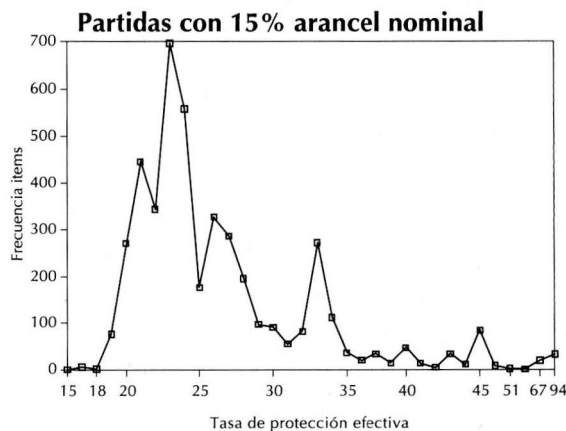
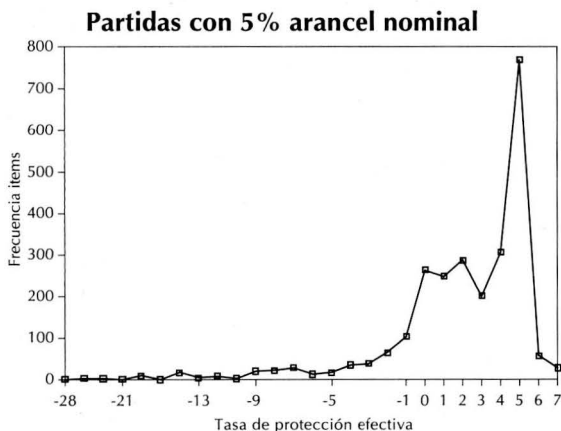


Fuente: Consejo de Asuntos Aduaneros y Arancelarios.

más las presiones que buscan modificarlos y garantizaría una mayor estabilidad de los niveles de protección otorgada a la actividad productiva. La negociación sobre los aranceles tendería a autorregularse.

Finalmente, la mayor uniformidad en los aranceles haría más eficiente la actividad aduanera y evitaría la mala clasificación arancelaria y el contrabando técnico.

Gráfico 5. DISTRIBUCION DE LA PROTECCION EFECTIVA CON PROPUESTA DE REFORMA ARANCELARIA POR NIVELES DE ARANCEL



Fuente: Consejo de Asuntos Aduaneros y Arancelarios.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Bossa B. et. al. (1984), *Development Strategies in Semi-industrial Economies*, Banco Mundial.
- Bhattacharyya J. y T. Srinivasan (1983), *Lectures on International Trade*, MIT Press.
- Culcasi R. y L.A. Torres (1987), "La protección a la industria en un régimen de exenciones" en *Revista de Planeación y Desarrollo*, marzo-junio.
- Mitra S. (1992), "Tariff Design and Reform in a Revenue-constrained Economy: Theory and an Illustration for India" en *Journal of Public Economics*, Vol. 47.
- Panagariya A. (1990), "How Should Tariffs be Structured?" WPIRE Working Paper Series No. 353. Banco Mundial.
- Panagariya A. (1992), "Input Tariff, Duty Drawbacks and Tariff Reform". *Journal of International Economics*.
- Panagariya A. y D. Rodrik (1993), "Political Economy Arguments for a Uniform Tariff" en *International Economic Review*.
- Subramanian A., A. Ibrahim y L.A. Torres (1993), "Optimal Tariff: Theory and Practice" Fondo Monetario Internacional Working Paper.
- Torres L.A. (1994), "La reforma del régimen de comercio y la apertura económica" en *Las reformas económicas del Gobierno del Presidente Gaviria: Una visión desde dentro*, Ministerio de Hacienda.