

Rol del Comercio Exterior en el desarrollo del país

César Guzmán-Barrón Sobrevilla

Profesor de la Facultad de Derecho de la PUC
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del
Instituto de Comercio Exterior del Perú (ICE)

I. FUNCIONES DEL COMERCIO EXTERIOR

El desarrollo del comercio exterior de mercancías aporta en cuanto a las importaciones el abastecimiento de aquellos bienes esenciales para la producción y para el consumo, y en cuanto a exportaciones, por un lado genera las divisas necesarias para atender el abastecimiento, y por otro lado, facilita el desarrollo de la producción destinada a la exportación.

En ambos casos la actividad del comercio exterior incide en la industrialización del país toda vez que la producción requiere de bienes de capital e insumos extranjeros para la fabricación de productos tanto para el consumo interno como para la exportación.

El comercio exterior por tanto es el soporte fundamental para el desarrollo de la actividad productiva, y el desarrollo económico del país en general. Aporta a la industrialización, genera empleo, satisface las necesidades de consumo de bienes no producidos en el país. En una palabra el comercio exterior genera bienestar.

II. ROL DEL ESTADO

Siendo la función básica del Estado lograr el bienestar de la población, su accionar eficiente en el desarrollo del comercio exterior permitirá naturalmente que este bienestar se produzca. En este sentido, el Estado tiene fundamentalmente tres actividades que desarrollar:

1. Promover el comercio exterior a fin de lograr que se exporte cada vez más y con mejor calidad a precios competitivos, y que se importe según las necesidades reales de la producción y el consumo en las mejores condiciones de oportunidad, cantidad y calidad.
2. Regular el comercio exterior a fin de evitar que

se distorsionen los objetivos planteados de promoción del comercio exterior.

3. Participar a través de empresas estatales de comercialización directamente en las actividades de exportación e importación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 133 y 113 de la Constitución Política del país. Es decir, en este caso el Estado debe participar para promover la economía del país y de manera que no constituya un monopolio en la actividad.

III. MECANISMOS DE PROMOCION Y REGULACION DE COMERCIO EXTERIOR

Para cumplir el rol mencionado, el Estado hace uso de un conjunto de mecanismos de política económica que influyen directamente en el cumplimiento del objetivo de bienestar del país.

Es evidente la influencia que en el desarrollo del comercio exterior tienen la política tributaria, arancelaria, cambiaria, de infraestructura, financiera y de relaciones económicas internacionales que adopte el Estado.

1. Política tributaria

En materia de exportaciones la alternativa que adoptan los Estados suele dirigirse a la exoneración de los impuestos que gravan la exportación, así como a la devolución o exoneración de todos aquellos impuestos que gravan el proceso de producción y comercialización del bien antes de su exportación. Esta opción responde al principio fundamental de que los impuestos no se exportan, permitiendo así hacer más competitivo el producto en el mercado internacional.

En este sentido, los organismos y acuerdos internacionales como el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), aceptan la devolución de los im-

puestos indirectos, pero cuestionan la devolución de los impuestos directos. Sin embargo, este planteamiento desconoce la situación real de costos que inciden de manera peculiar en el proceso de producción y comercialización en los países en desarrollo, que precisados a desarrollar políticas de industrialización generan sobre-costos que necesariamente deben ser devueltos para que el producto sea competitivo en el mercado internacional. De allí que los países en desarrollo tienen que lograr fórmulas que permitan la devolución de estos sobre-costos que en muchos casos adquieren la condición de "reintegros tributarios".

En materia de importaciones se tiende a la exoneración de impuestos que gravan la importación de insumos y bienes de capital, así como de aquellos productos de consumo esencial para la población. Estos impuestos que así se exoneran, suelen consistir en gravámenes adicionales al arancel de importaciones, por lo que es importante analizar el otro mecanismo consistente en la política arancelaria.

2. Política arancelaria

El arancel juega un rol sustantivo en el desarrollo del comercio exterior. El arancel puede cumplir diferentes objetivos, constituir un simple ingreso fiscal, servir de mecanismo de protección a la industria nacional o promotor de dicha industria, así como facilitar las importaciones necesarias para el consumo.

El Estado puede asignar al arancel algunos de estos objetivos o todos ellos, dependiendo de la naturaleza del producto. Así tenemos que si se trata de productos no esenciales para el consumo y que no se producen en el país, el arancel puede ser fijado con un objetivo exclusivamente fiscal; si se trata de aquellos bienes de capital e insumos necesarios para el desarrollo de la industria tanto para el consumo interno como para la exportación podrán establecerse aranceles reducidos con el objetivo de promover el desarrollo de la industria y más bien fijar aranceles elevados para aquella producción que compita con la industria nacional. Hay que tener en cuenta que este mismo objetivo se puede obtener prohibiendo la importación de lo que se produce en el país, alternativa que muchas veces se utiliza en los países en desarrollo. Asimismo, para parte de los productos que no se elaboran en el país pero cuyo consumo es esencial (productos alimenticios y para la salud), el arancel se fija normalmente en niveles bajos a fin de facilitar dicho consumo.

Normalmente en materia de exportaciones no se establece un arancel sino que se fijan impuestos a la exportación, en cuyo caso la decisión suele ser, fijar dichos impuestos con fines fiscales para aquellos productos cuyos precios en el mercado internacional admiten fijar una tasa impositiva. Sin embargo, la tendencia en el comercio internacional se dirige a eliminar estos impuestos por las dificultades de acceso a

los mercados o en su defecto a devolver los impuestos a los productores de dichos bienes a fin de que destinen el monto de los mismos a actividades de desarrollo de la producción.

3. Política cambiaria

Las divisas constituyen el medio necesario para adquirir los bienes a ser importados, dividas que se obtienen como resultado de las exportaciones. Los Estados suelen regular el valor de las dividas, así como administrar la disponibilidad de las mismas a los operadores comerciales. En este sentido, las divisas fruto de las exportaciones son administradas por el Banco Central de Reserva, o la entidad que haga sus veces, y entregadas a los importadores de acuerdo a la política de importaciones que se hubiera adoptado.

El valor de la divisa puede dejarse al libre juego de la oferta y la demanda, puede ser regulado por el Banco Central de Reserva o fijado de manera expresa por dicha entidad. Un tipo de cambio libre supone que el precio de lo que se importa y de lo que se exporta se deja en manos del libre comercio, en cuyo caso serán los operadores y el mercado quienes definan qué importar y qué exportar; salvo que paralelamente se adopten otro tipo de medidas que regulen directamente las operaciones de importación y exportación. Un tipo de cambio regulado se suele adoptar cuando se tiene como objetivo racionalizar el uso de las divisas en función de la política industrial y de consumo del país. En este caso, será indispensable para el desarrollo de las exportaciones permitir la devolución del valor real de las divisas generadas por dichas exportaciones. Una política que estableciera tasas de cambio irreales desalentaría las exportaciones. Por otro lado, si el tipo de cambio es considerablemente bajo, generaría una presión especulativa en materia de exportaciones. En consecuencia adoptar una política cambiaria de regulación de tipo de cambio supondrá una adecuada determinación del valor de la divisa.

4. Política de infraestructura

No obstante la adopción de una eficiente política tributaria, arancelaria y cambiaria, si es que los costos de los servicios de puertos, aeropuertos, aduanas, transporte interno, relacionados con el comercio exterior resultan elevados, ello generará dificultades en la competitividad en los mercados internacionales. Por tanto la política en materia de infraestructura y servicios de comercio exterior debe estar dirigida a facilitar la comercialización eliminando todo sobre costo, de tal manera que los servicios no solamente sean eficientes sino también que sus costos correspondan a su verdadero valor.

5. Política financiera

El financiamiento a la producción y comercialización de productos tanto para consumo interno como para la exportación inciden directamente en las posibilidades de su desarrollo. En este sentido, los Estados procuran establecer mecanismos que faciliten el acceso al financiamiento tanto en relación a la disponibilidad de recursos como a la determinación de tasas adecuadas y promocionales, así también en referencia a las diferentes modalidades de acceso al financiamiento. La tendencia en el comercio internacional es que las modalidades de financiamiento se adecúen a los diferentes tipos de operación y direccionen el desarrollo de la actividad de la producción en función de los objetivos de política adoptados.

6. Política de relaciones económicas internacionales

La participación de un país en los diferentes foros internacionales vinculados al comercio tales como el GATT, UNCTAD, OEA, así como el resultado de los convenios internacionales y los procesos de integración, generan ventajas que necesariamente deben de aprovecharse por los operadores del comercio exterior, tanto para adquirir productos en las mejores condiciones como para exportar a nuevos mercados y nuevos productos. En este sentido, la interacción del Estado con los operadores comerciales resulta fundamental antes, durante y después de los procesos de negociación internacional.

Como se puede advertir de todo lo expresado, en la medida en que el Estado haga uso eficiente y coherente de los diferentes mecanismos de política económica mencionados, definiendo un rol prioritario al desarrollo del comercio exterior dentro de un proyecto de desarrollo nacional, se lograrán los grandes objetivos de bienestar nacional mencionados.

IV. ALTERNATIVAS DE POLITICA QUE EL ESTADO PUEDE ASUMIR

Frente a los diferentes mecanismos mencionados de manera ortodoxa o mezclando diferentes mecanismos se han ido asumiendo fundamentalmente dos opciones. Una consistente en una política de apertura donde se deja al mercado libremente a fin de que se desarrolle el comercio exterior en función de políticas de regulación donde el Estado participa solo bajo el principio de la subsidiariedad, es decir en aquellos campos de la actividad del comercio exterior donde no es posible la actividad del sector privado y donde los mecanismos fundamentalmente utilizados son los siguientes: en materia de importaciones el arancel, una política cambiaria de libre comercio, la política de financiamiento de libre acceso sin direccionalidad; y en materia de exportaciones, incentivos de carácter general sin mayor incidencia en la promoción de determinados sectores de la actividad.

Por otro lado, una política selectiva, donde el Estado juega un rol importante asignando recursos en función de prioridades para atender la producción de bienes esenciales y el desarrollo de la exportación de acuerdo a las mejores condiciones de la oferta y de la demanda internacionales, en la que los mecanismos no solamente son arancelarios sino también para-arancelarios en materia de importaciones, el tipo de cambio suele ser regulado y los incentivos a la exportación no sólo devuelven impuestos sino también sobre-costos. En este caso, suele orientarse la promoción de las exportaciones de manera selectiva en función de determinados criterios que atienden al uso de recursos nacionales, mano de obra nacional y balance neto de divisas.

V. EL CASO PERUANO

En el país se ha adoptado indistintamente por las dos alternativas mencionadas, aunque no en términos exactos. Así tenemos, que en la década del 70 la política asumida fue la de sustitución de importaciones con una franca protección a la industria nacional, con alguna selectividad en materia de desarrollo de la producción y con una promoción de carácter general y abierta a las exportaciones no tradicionales. Más bien, del 80 al 85 se adoptó una política de apertura en materia de importaciones, manteniéndose una promoción general aunque con menor incidencia en lo que se refiere al reintegro tributario.

A partir del 85 se observa una tendencia hacia una política selectiva del comercio exterior, protegiéndose a la industria nacional en algunos casos con el arancel y en otros mediante restricciones a la importación, con un tipo de cambio regulado y mediante la promoción de las exportaciones no tradicionales, aunque últimamente se ha iniciado un franco proceso de promoción selectiva de las exportaciones, tal es el caso del sector confecciones.

VI. REGIMEN JURIDICO DEL COMERCIO EXTERIOR

Los diferentes mecanismos de política de comercio exterior se materializan en normas legales, que naturalmente van cambiando en función de la modificación de la política económica. Así tenemos que en el régimen vigente en materia de importaciones aparte del arancel existe un presupuesto de divisas que se administra mediante la Licencia Previa y la Autorización de Cambio, y exoneraciones a las importaciones de bienes de capital e insumos para el desarrollo de la producción.

Por otro lado, a la exportación no tradicional dentro de un régimen general se le exonera de los derechos de exportación, del Impuesto General a las Ventas, otorgándoseles el CERTEX, así como incentivos dirigidos a la generación de industrias de exportación.

En materia cambiaria, el tipo de cambio responde a la política de importaciones adoptada mediante una modalidad de diferentes tipos de cambio, de acuerdo a la naturaleza de los productos que se importan y un tipo de cambio para las exportaciones que no necesariamente corresponde al valor real de la divisa, por lo que el CERTEX constituye en algunos casos un mecanismo de compensación de dicho tipo de cambio.

El régimen jurídico vigente se caracteriza por su naturaleza general y no selectiva y por su escasa incidencia en el desarrollo de una industria de exportación. Y en materia de importaciones ha generado una industria muy dependiente de las importaciones de insumos, debido al modelo de sustitución de importaciones.

El nivel de exportaciones no tradicionales ha alcanzado un promedio general de 700 millones de dólares al año. Sin embargo, su mayor crecimiento dependerá de promover el incremento de la base productiva, los incentivos vigentes no facilitan este objetivo por lo que será necesario buscar otros mecanismos. Asimismo, los permanentes cambios en los mecanismos que inciden en el comercio exterior dificultan el desarrollo de la inversión a largo plazo que requiere de estabilidad, por lo que resulta conveniente que el Estado ofrezca esta estabilidad mediante contratos que garanticen los mecanismos a cambio de determinados niveles de exportación y de inversión.

Se hace indispensable que con este objetivo, así como con la necesaria integración de los diferentes factores que inciden en el desarrollo del comercio exterior, se dicte una ley de bases que tenga directa relación con las políticas tributaria, financiera, arancelaria, cambiaria, etc., antes mencionadas.

Una ley de comercio exterior deberá fijar en primer lugar los principios y objetivos así como el rol del Estado. En segundo lugar los diferentes mecanismos de promoción del comercio exterior tanto de bienes como de servicios, y finalmente los mecanismos de regulación que tiendan a la administración eficiente del comercio exterior.

En cuanto a los mecanismos de promoción esta ley deberá responder a una estrategia de desarrollo de todas las exportaciones y de promoción y fomento de aquellas que de manera selectiva puedan generar resultados no solamente en materia de divisas sino también en el uso eficiente de los recursos naturales, en la utilización de la mano de obra nacional y en el desarrollo regional. En este sentido, deberán fijarse incentivos que incidan directamente en el desarrollo

de una industria exportadora que utilice las ventajas comparativas con que cuenta el país en sectores como el agrícola, minero, pesquero y fabril, teniendo en cuenta la riqueza nacional en cuanto a pescado, algodón, alpaca, cobre, zinc, productos frutales, etc. En el campo de la promoción deberá incentivarse la exportación de servicios en los que el Perú es eficiente como es el caso de la construcción y equipamiento. En cuanto a la infraestructura esta ley deberá facilitar la distribución física de los bienes y la generación de servicios colaterales dirigidos a la exportación.

En relación al tema de importaciones la ley debe señalar cuál es su orientación en cuanto al estímulo de la producción nacional y asegurar el abastecimiento de bienes esenciales para la población, el uso del arancel y de los mecanismos para-arancelarios, así como de la programación de importaciones. Asimismo, las importaciones deben ser vistas como un instrumento de desarrollo de las exportaciones en la medida en que faciliten el acceso de aquellos insumos y bienes de capital fundamentales para la industria que selectivamente se promuevan en el campo de la exportación.

Debe definirse para el desarrollo del comercio exterior el rol de mecanismos tan importantes como las negociaciones comerciales internacionales, el financiamiento, las formas no convencionales sea el comercio compensado o el pago de deuda en productos, así como el papel de las empresas de comercialización y de las ferias internacionales. Será importante incorporar como parte de la estrategia del desarrollo del comercio exterior las denominadas Zonas Francas Industriales de Exportación, como aquellas áreas destinadas exclusivamente a la instalación de industrias cuya producción se destine sólo a la exportación y que hagan uso de recursos naturales, con beneficios en materia tributaria, financiera, cambiaria y aduanera, de tal forma que generen inversión nueva, captación de tecnología extranjera y utilización intensiva de mano de obra nacional.

En cuanto a la administración del comercio exterior la ley deberá fijar claramente los mecanismos de regulación a utilizarse, así como la operatividad a fin de garantizar que éstos respondan al objetivo del desarrollo del comercio exterior y no a un control por sí mismo.

La formulación de una ley de comercio exterior que tenga en cuenta entre otros, los aspectos antes mencionados podrá significar así un aporte fundamental al rol que el comercio exterior puede y debe cumplir en el desarrollo del país: el bienestar de toda la población.