

# Reforma arancelaria y reconversión industrial

Miguel Ignacio Purroy

- \* *Con el anuncio de la reforma arancelaria el pasado 29 de mayo, el gobierno está completando el cuadro de las políticas económicas de ajuste. Sólo falta ahora la reforma impositiva, que por su complejidad e implicaciones sociales ha quedado reservada para 1990.*
- \* *La liberación de las importaciones y exportaciones, acompañada del pre-requisito de un cambio libre y único, constituye un pilar básico del nuevo programa económico. Sus implicaciones van mucho más allá del corto plazo de la fase de ajustes. La reforma arancelaria, si el gobierno se atreve a llevarla hasta el final, pondrá en marcha cambios profundos e irreversibles de la economía venezolana.*
- \* *La intención de la reforma arancelaria es sana y debe ser apoyada. No importa que no se llegue hasta el final, porque cualquier estadio intermedio es mejor que la actual situación de protección indiscriminada y desorden irracional en materia arancelaria.*
- \* *La "reconversión industrial", nuevo concepto de moda, pudiera desembocar tanto en una desindustrialización al estilo del Chile de la década pasada, como en una reorientación modernizante y vigorosa del aparato productivo industrial. No está nada claro todavía cuál será el desenlace.*

Para saber qué tan importante es una política económica, basta observar si el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial condicionan el otorgamiento de créditos a la implementación de esa política. En las negociaciones con esas instituciones ha quedado claro que la reforma arancelaria y en general la liberación del comercio exterior es primera prioridad. Puestos a matizar, podría decirse que al FMI le preocupa más el desequilibrio global de la balanza de pagos, razón por la cual pone el acento en un esquema de cambio libre y flexible de las divisas y en una restitución del flujo de capitales, sobre todo del servicio de la deuda externa. Mientras que el Banco Mundial se orienta más hacia la balanza comercial y por ello insiste en el desmontaje de las restricciones a la libre importación y exportación de bienes y servicios, lo cual implica como primera medida una reforma arancelaria.

El tema arancelario es seguramente poco familiar para el común de los lectores y por ello les recomendamos la lectura del recuadro anexo explicativo de los principales términos. Hemos preparado también en un recuadro contentivo del programa-calendario de la reforma arancelaria fijado en el Decreto N° 237 del 24 de mayo de 1989. Allí se establece un giro fundamental en la forma de regular la entrada de mercancías por las aduanas. El principio básico consiste en la transición de un esquema de restricciones no arancelarias hacia otro de regulación de las importaciones por medio de aranceles "ad-valorem", es decir, establecimiento de impuestos de aduana como porcentajes del valor de las mercancías. Dicho más directamente, la tendencia es hacia una regulación de las importaciones por medio de un mayor o menor encarecimiento de los productos que ingresan por las aduanas, en vez del mecanismo tradicional de restringir el flujo de mercancías por medio de prohibiciones, licencias previas de importación, cupos, etc.

Un segundo principio de la reforma anunciada es la progresiva reducción del nivel de protección arancelaria, con el fin de someter a la producción nacional a una mayor competencia de los productos importados. En cinco años el arancel máximo será reducido al 20% del valor de las mercancías importadas, arrancando de un arancel máximo de 80% en 1989.

## LA PROTECCION ADUANERA ANTES DEL DECRETO

Hasta ahora, el sistema de regulación aduanera respondía a la filosofía proteccionista de la política de sustitución de importaciones. El sistema contemplaba un conjunto de mecanismos discrecionales para impedir la entrada de productos que pudieran competir con la producción nacional. Básicamente los mecanismos utilizados eran los siguientes:

1) Mezcla de aranceles ad-valorem (hasta un 135%) y aranceles específicos (fijados en función del peso de las mercancías), que en algunos casos sumaban un impuesto aduanal de más del 900%.

2) Exoneraciones de aranceles de forma discrecional por parte del Ministerio de Hacienda, que invalidaban los aranceles del punto anterior.

3) Notas o barreras no-arancelarias, que prohibían o sometían a licencia previa prácticamente la mitad de los 6.150 renglones de importación. Las principales notas eran:

- Nota 1 (659 renglones): productos de prohibida importación.

- Nota 2 (1.648 renglones): productos cuya importación estaba reservada al Gobierno y que requerían delegaciones.

- Nota 4 (106 renglones): productos sometidos a licencia del Ministerio de Fomento.

- Nota 8 (58 renglones): productos sometidos a permiso del Ministerio de Hacienda.

4) Monopolios de importación otorga-

**CALENDARIO DE LA REFORMA ARANCELARIA (1989-1993)**  
(Decreto 237 del 24 de mayo de 1989)

	JUNIO 89	MARZO 90	MARZO 91	MARZO 92	MARZO 93
Arancel máximo para el sector manufacturero (1)					
- Materias primas, bienes intermedios y de capital	50%	50%	40%	30%	20%
- Bienes de consumo	80%	50%	40%	30%	20%
Máximo de restricciones no arancelarias (2)	25%	15%	5%		
			(3)		
Fecha de eliminación de exoneraciones de aranceles					
- Importaciones de CKD				Enero 91	
- Resto de importaciones manufactureras	Junio 89				
Inicio de la Reforma Arancelaria en el sector agrícola		Marzo 91			

(1) Arancel Ad-Valorem

(2) Porcentaje de productos manufactureros, que pueden estar sometidos a restricciones de importación, distintas al arancel.

(3) Septiembre de 1990

dos a empresas o entes del Estado.

La consecuencia de este complicado sistema de protección aduanal era que los aranceles no cumplían ninguna función reguladora y que el control era ejercido discrecionalmente por el gobierno. Esta situación se vio acentuada en años pasados con la existencia de RECADI, que introdujo un nuevo mecanismo de control discrecional a través de la asignación de divisas para importación.

### UN POCO DE HISTORIA: HERENCIAS DE LA POLITICA SUSTITUTIVA

Durante cuatro décadas la economía venezolana ha gozado de una protección aduanera "casi infinita". Este hecho ha sido congruente con la estrategia de sustitución de importaciones, en la que el objetivo central era sustituir con producción nacional los productos antes importados, para lo cual era indispensable establecer barreras a la importación y permitir así la consolidación de las incipientes industrias locales. Esa protección, que originalmente debía limitarse al período necesario para permitir la maduración de las industrias, se perpetuó e institucionalizó hasta la época actual. Los discursos en pro de un vuelco de la estrategia sustitutiva hacia una economía competitiva y exportadora, que venimos oyendo desde hace más de tres lustros, no deben engañarnos respecto a esta realidad de una economía "sobrepotejada". Prueba de ello es que el complicado y aberrante sistema de protección aduanera, que se fue armando du-

rante las pasadas décadas, ha permanecido intacto hasta 1989.

En honor a la rigurosidad del análisis histórico, debe reconocerse que el sistema de protección tuvo sus razones de ser. Desde 1939 existía un "Tratado de Reciprocidad Comercial" con los Estados Unidos, que imponía severos límites al uso del arancel como herramienta de protección racional y flexible. A pesar de la modificación de 1952, el Tratado impedía elevar los aranceles de aproximadamente el 80% de los bienes de consumo importados desde EE.UU (según cifras de 1957). Ello obligó a utilizar la "cláusula de escape" de forma sistemática, la cual permitía establecer restricciones cuantitativas a las importaciones en casos de interés nacional. Así surgió el complicado sistema de protección aduanera no-arancelaria antes descrito, el cual perduró aun después de la denuncia del Tratado en 1972.

Y si perduró aun después de 1972, fue porque la industrialización venezolana nació ineficiente y nadie quiso hacer nada para que se tornara eficiente. La abundancia de divisas permitía subsidiar un aparato productivo ineficiente, sin que mermaran las ganancias del capital y sin que el consumidor sufriera excesivamente. No había realmente motivo inmediato para someter a la economía a los rigores de la competencia externa.

Aparte de la ineficiencia, el sistema de protección produjo un alto grado de concentración industrial en el mercado interno. Cada vez que se instalaba una nueva industria, el Gobierno cerraba la importa-

ción de ese producto. Generalmente, el mercado permitía la instalación de dos o tres empresas adicionales, ya que la nueva protección aduanera eliminaba el riesgo de la competencia externa. Ese pequeño grupo de empresas pioneras conformaban dentro del Ministerio de Fomento el comité de aprobación de licencias de importación, lo cual les daba en la práctica el derecho de veto a las importaciones y después, incluso, el derecho de veto a nuevos proyectos dentro del campo. Así se fueron conformando dentro de cada mercado carteles oligopólicos inexpugnables.

A la hora de apoyar proyectos industriales, el Gobierno nunca tomaba en consideración si la nueva industria era competitiva internacionalmente o si el balance de divisas era negativo. De esta forma fueron naciendo amplios sectores industriales, que en un contexto de competencia hubieran sido inviábiles. Lo importante era crear industrias al costo que fuera. Esta filosofía, que en su momento histórico tuvo su razón de ser, tendrá necesariamente consecuencias traumáticas para muchos sectores, cuando avance el proceso de desmontaje de la protección aduanera recién iniciado.

### LA NUEVA POLITICA ARANCELARIA Y SUS EXCEPCIONES

Sirvan los comentarios anteriores para calibrar la importancia de la nueva política. El desmontaje de las restricciones no-arancelarias y la reducción progresiva de los aranceles significan un giro real-

## SISTEMAS DE PROTECCION ADUANERA (Explicación de términos)

**Restricciones Arancelarias:** Fijación de impuestos (aranceles) a las importaciones.

**Arancel:** Impuesto que debe pagar una mercancía al ingresar al país

- Arancel Ad-valorem: impuesto basado en el valor de la mercancía
- Arancel Específico: impuesto basado en el peso o volumen de la mercancía

**Restricciones No-arancelarias:** Barreras de ingreso a las importaciones.

**Explícitas:** restricciones de la cantidad de bienes que pueden ingresar al país: Formas:

- Contingentamiento
- Cuotas por país de origen
- Prohibiciones

**Implícitas:** restricciones de calidad y normas:

- Fijación de estándares de calidad y normas técnicas
- Regulaciones sanitarias, ambientales, etc.

**CKD (Completely Knocked Down):**

Conjuntos de piezas "completamente desarmadas", que se importan para ser ensambladas en el país.

Se utiliza sobre todo para las ensambladoras de vehículos electrodomésticos, equipos de computación, etc.

mente fundamental del proceso industrial venezolano. Tal como se resume en el recuadro anexo, el programa contempla un período de cinco años para la reducción de aranceles. En marzo de 1993 el arancel máximo no podrá exceder de 20%. Para el lapso entre junio de 1989 y marzo de 1990 se establece un arancel máximo diferenciado de 80% para los bienes de consumo final y 50% para las materias primas, los bienes intermedios y los bienes de capital. A partir de marzo de 1990 el arancel máximo será igual para todos los productos.

Tanto o más importante que la reducción de aranceles es el compromiso de eliminar las exoneraciones, que tradicionalmente eran la "puerta trasera" por donde se invalidaba toda la política arancelaria. La eliminación de las exoneraciones rige a partir de junio de 1989, con la excepción de los productos de la Cesta Básica, las importaciones bajo el régimen CKD (ver explicación del término en el recuadro) e importaciones de algunos entes públicos.

La excepción acordada para la importación de CKD apunta sobre todo a beneficiar al sector automotriz. Según el De-

creto, las exoneraciones para CKD's importados regirán sólo hasta enero de 1991. Eso les permitirá abaratar sus costos de producción, al tiempo que disfrutarán de la protección del arancel máximo para la importación de vehículos extranjeros (80% hasta marzo de 1990 y 50% hasta enero de 1991). Se supone que año y medio es tiempo suficiente para adaptarse a las mismas normas de competencia del resto de la economía.

La industria automotriz es hoy un dolor de cabeza para el gobierno. Con el problema de las cartas de crédito y la caída de las ventas, la industria está prácticamente quebrada y varias decenas de miles de empleos están en peligro. El dilema para el gobierno (y para el país) reside en que la industria automotriz merecería ser abandonada en su caída, pero con ella desaparecerían un sinnúmero de empleos directos y conexos. Merece la caída, porque ella ha sido responsable durante varios lustros del despilfarro de más de la tercera parte de las divisas del país. Desde la década de los 60, las ensambladoras se han venido burlando impúnemente de los programas de incorporación de partes nacio-

nales, porque era mucho mejor negocio para las casas matrices continuar vendiéndole a Venezuela los vehículos desarmados, generalmente con sabrosos sobrepuestos. Cuando uno piensa en el uso alternativo que se le hubieran podido dar a tales miles de millones de dólares lanzados al saco sin fondo de la industria ensambladora, uno no puede menos de indignarse. Al final, sin embargo, los verdaderos responsables son los gobiernos de las últimas tres décadas, ya que las ensambladoras sólo se limitaron a aprovechar el negocio que el país les estaba ofreciendo en bandeja de plata.

La segunda excepción de la reforma arancelaria la constituye el sector agrícola. El Decreto en su Artículo 4º abre un compás de "estudio" hasta marzo de 1991, fecha en la que se iniciaría la reforma del régimen comercial agrícola. Esta es una forma elegante de decir que todo seguirá igual en este sector. Aquí también le abordan a uno sentimientos ambiguos. Es cierto que el logro del abastecimiento agrícola nacional debe ser salvaguardado y que someter hoy al sector agrícola al rigor de la competencia externa haría peligrar ese objetivo insoslayable. Pero también es cierto que al final será el consumidor venezolano quien pague con los altos precios de los alimentos el costo de la ineficiencia del sector. Podría justificarse cualquier compás de espera, si ello sirve para sentar las bases de una agricultura moderna y eficiente o para modificar los patrones de consumo alimentario del país. Pero si ello no es así, resulta inaceptable la perspectiva de seguir cargando sobre el pueblo consumidor los sobrecostos de la ineficiencia del sector agrícola.

Llama poderosamente la atención el hecho de que los dos sectores (el agrícola y el automotriz), que tradicionalmente han consumido el grueso de las divisas y que, por ende, son los principales responsables del déficit estructural de la balanza de pagos, hayan sido los que continúan gozando de regímenes de excepción. Entendemos que hay poderosas razones sociales para ello, pero preocupa no haber visto hasta ahora indicios de que el gobierno esté instrumentando políticas estratégicas para abordar a fondo la problemática de ambos sectores. ¿Qué sucederá cuando hayan transcurrido los lapsos de espera?

## REMEDIO CONTRA LA INFLACION

Al escuchar el discurso presidencial del pasado 29 de mayo anunciando la reforma arancelaria, daba la impresión que todos los sectores de la nación se iban a ver beneficiados y que apenas quedarían problemas de la economía venezolana, que no pudieran ser resueltos con esta reforma. Más allá de las connotaciones demagógicas de todo discurso político, en fuentes oficiales se han recalcado dos beneficios fundamentales de la reforma arancelaria. El primero se refiere a su efecto anti-inflacionario a corto plazo, mientras que el segundo apunta hacia el logro de una mayor competitividad hacia afuera y competencia hacia adentro de la economía venezolana a mediano plazo.

El efecto anti-inflacionario se derivaría del hecho de que los productos importados fijarían un techo al precio de los productos nacionales. El Ministro de CORDIPLAN atribuyó el desbordamiento de la especulación durante marzo y abril al hecho de no haber simultaneado la liberación de precios con la reforma arancelaria. Hasta ahora, muchos productos venían gozando de protección "infinita". Su único techo era la capacidad del consumidor para adquirirlos. En adelante, el precio internacional servirá como referencia máxima para las aspiraciones de precio de los productores nacionales.

No hay duda de que la amenaza de la importación va a moderar ciertos desbordamientos especulativos, pero no es serio esperar por este lado un freno generalizado de la inflación a corto plazo. Primero, porque un arancel del 60% u 80%, con unos costos aduanales del 10% más un beneficio comercial del 30% y con una tasa de cambio de 40 Bs/\$, convierten al precio importado en un techo altísimo. En algunos casos pudiera ocurrir incluso el efecto contrario, en el sentido de que los precios importados "jalen hacia arriba" a los nacionales. Segundo, porque sencillamente no existe la disponibilidad de divisas para financiar esas importaciones masivas, que se requerirían para que ellas se convirtieran en una real alternativa de abastecimiento en los casos en que los precios importados fueran realmente inferiores.

El talón de Aquiles del poder anti-inflacionario de la reforma arancelaria resi-

de en la escasez de divisas. La única forma de frenar la inflación por esta vía sería reduciendo drásticamente los aranceles y destinando ("quemando") los recursos otorgados por el FMI y el BM para financiar importaciones masivas de bienes de consumo. De no usar tales recursos, el aumento de la demanda de divisas empujaría la cotización del dólar hacia arriba, lo cual generaría más inflación en vez de disminuirla. Cualquiera de las dos alternativas es irresponsable, lo cual no quiere decir que con algún producto esencial y por un tiempo limitado el gobierno no pueda ensayar esta terapia de shock arancelario.

## LA MEDICINA AMARGA DE LA COMPETENCIA EXTERNA: POSIBLES ESCENARIOS

Muy distinta se vislumbra la efectividad de la reforma arancelaria en lo que se refiere al futuro del desarrollo industrial venezolano. Si de verdad se cumple el calendario anunciado, las repercusiones sobre la economía venezolana serán inmensas. Con los niveles actuales de productividad y calidad, no sería aventurado afirmar que más de las dos terceras partes de la industria venezolana no estaría en condiciones de sobrevivir dentro de cinco años, ya que un nivel arancelario máximo de 20%, acompañado de plena libertad de importaciones, implicaría someter a los productores venezolanos a una competencia externa insostenible.

Honestamente no nos aventuramos a predecir el desenlace de esta reforma, pero de lo que no cabe duda es de que sucederán cambios importantes. Básicamente son tres las opciones o hipótesis abiertas a un plazo de cinco años, si se aplica a cabalidad la reforma arancelaria:

- Escenario optimista: la economía venezolana logra mejorar sus niveles de eficiencia y efectúa un proceso de reconversión industrial, que le permita insertarse competitivamente en el comercio internacional (casos de Corea del Sur, España, Turquía, etc.)
- Escenario pesimista: la economía venezolana no logra resistir el embate de la competencia externa, se produce un proceso de "desindustrialización" (cierre de industrias) y los capitales se enrumban hacia la actividad financiera y comercial-

importadora (caso de Chile), sobreviviendo únicamente los sectores productivos con ventajas "naturales".

- Escenario probable: se logran únicamente avances moderados y sectoriales de la eficiencia, pero el gobierno decide compensar los efectos desindustrializantes de la reducción arancelaria en los sectores no competitivos con una política de devaluaciones continuas.

A decir verdad, este tercer escenario "probable" nos parece poco probable, ya que contiene el supuesto subyacente de que el gobierno de C.A. Pérez no permitirá que "la sangre llegue al río" en materia de desindustrialización. Bajo este supuesto, es más probable que se recurra a dar marcha atrás en el programa de reducción arancelaria, antes que lanzar a la economía por el tobogán de las devaluaciones permanentes. Esto nos lleva a sospechar que o el gobierno no está del todo consciente de las repercusiones de la reforma anunciada, o simplemente ha incurrido en una mentira piadosa para obtener los préstamos del Banco Mundial. Porque no cabe duda de que a mitad del quinquenio se va a ver obligado a suavizar el programa de reducción arancelaria.

A pesar de todos los aspectos críticos hasta aquí enunciados, la intención de la reforma arancelaria es sana y debe ser apoyada. No importa que no se llegue hasta el final, porque cualquier estadio intermedio es mejor que la actual situación de protección indiscriminada y desorden irracional en materia arancelaria.

## RECONVERSION INDUSTRIAL: ¿UN TORBELLINO SIN SALVAVIDAS?

Con motivo de la reforma arancelaria se ha puesto de moda el concepto de la "reconversión" industrial. Con él se pretende describir el proceso de transformación del aparato industrial, que será necesario acometer para adaptarlo al rigor de la competencia internacional. Tal reconversión puede significar:

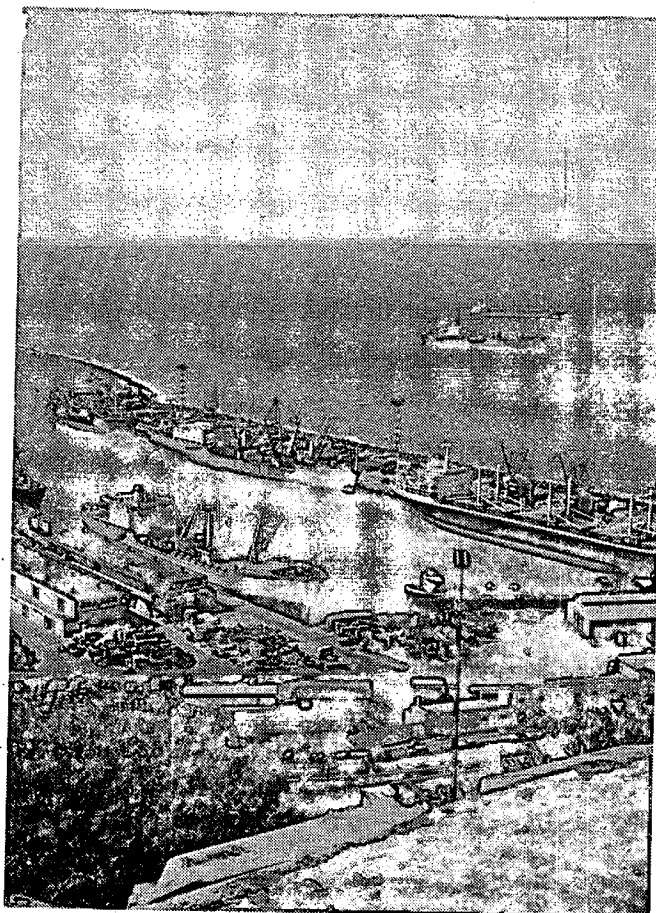
- mejoramientos tecnológicos, nuevos estándares de calidad, cambios de diseños, etc, de líneas de producción o industrias existentes;
- abandono de líneas de producción o industrias existentes;

- instalación de nuevas líneas de producción o industrias adaptadas y orientadas al mercado internacional.

Asombra la ligereza con la que se está abordando este asunto de la reconversión en esferas oficiales y en ambientes gremiales privados. Pareciera como si el solo hecho de someter a la industria venezolana al rigor de los bajos aranceles, pudiera desatar un proceso mágico y espontáneo de transformación hacia la competitividad. Una reconversión industrial de la magnitud que requiere la economía venezolana es un proceso tremendamente complejo y de mucho más largo plazo del que se está presuponiendo en el calendario de la reforma arancelaria. Personalmente, preferimos hablar de "re-industrialización", porque este es un concepto más adecuado a la magnitud del esfuerzo, al que se quiere someter a la economía venezolana dentro de la estrategia de "crecimiento hacia afuera" (que, dicho sea de paso, no compartimos). Una re-industrialización va más allá de la reconversión industrial, porque, sin ignorar la necesidad de esta última, apunta hacia la estrategia de incrementar sustancialmente la base industrial exportadora del país.

Dejando de lado las disputas conceptuales, lo que importa destacar es la complejidad del proceso de transformación industrial, que debe contemplar aspectos tales como:

- Profunda capacidad de análisis industrial, para identificar las debilidades y oportunidades en cada sector y cadena productiva.
- Mecanismos de movilidad de la fuerza de trabajo, tanto espacial como inter-gremial; programas de readiestramiento; subsidios de paro de transición, etc.
- Programas de desarrollo tecnológico; interfase entre los centros de investigación/desarrollo y los centros de producción industrial.
- Creación de la infraestructura exportadora (sistemas de promoción, financiamiento, transporte, seguro, etc.)



- Montaje de sistemas de financiamiento e incentivos específicos y selectivos; recursos financieros y fiscales abundantes para atenuar los costos de la reconversión.
- Capacidad de seguimiento y evaluación del proceso por parte de los entes públicos responsables; capacidad técnica y gerencial del funcionario público involucrado.

#### AUSENCIA DE POLITICAS SECTORIALES

Podríamos alargar la lista, pero lo mencionado es suficiente para justificar un cierto recelo. Daría la impresión de que el gobierno está pretendiendo lanzar a la industria a un mar de turbulencias, pero sin suministrarle siquiera un salvavidas con el que poder sobrevivir y enrumbarse después a nuevos puertos. Los países que se han propuesto un programa de reconversión han orquestado un amplio programa de apoyo por parte de los respectivos gobiernos (como el caso de España, tan citado últimamente). Todo lo que hasta ahora se conoce es que el gobierno se pro-

pone destinar 9.685 millones de bolívares al programa de apoyo a la reconversión industrial, canalizados a través de FONCREI y CORPOINDUSTRIA, lo cual es insignificante si se compara con la cifra de 80.000 millones que representa el sobrecosto del no reconocimiento de las cartas de crédito a dólar preferencial. No ha habido ni siquiera un estudio que sustente la reforma arancelaria. No existen estudios ni planes para la transformación de sectores industriales.

Lo dicho anteriormente refuerza la impresión de que el actual equipo gubernamental no le da importancia o se siente incapaz de instrumentar políticas sectoriales específicas. Hasta ahora su actuación se limita al manejo de las grandes variables macro-económicas: tasa de cambio, tasas de interés, liquidez monetaria, nivel general de aranceles. Es el sello personal impuesto por Miguel Rodríguez y Pedro Tino-

co. Se presume que, una vez establecido el marco macroeconómico, las fuerzas del mercado se encargarán de reordenar los factores productivos e impulsar los cambios estructurales y sectoriales requeridos. Pero la experiencia enseña que sin una fina instrumentación de políticas sectoriales micro-económicas, las políticas macro corren el peligro de girar en el vacío, sobre todo cuando los mercados son muy imperfectos.

Como advertencia final, no se debe olvidar que el capital industrial venezolano ha estado desde sus orígenes muy entrelazado con el capital comercial-importador. Muy bien pudiera suceder que ante el rigor de la competencia externa vuelva su mirada hacia la lucrativa actividad importadora. Cuando el proceso de reducción arancelaria avance, no pocos industriales empezarán a afinar sus cálculos para determinar si no les resultará más conveniente apagar sus líneas de producción y comenzar a importar. Está es una razón adicional para descender desde las alturas de la macro-economía hasta los prosaicos terrenos de la micro-economía de las empresas.