



Carta N° 227–2023/DE/COMEXPERU

Miraflores, 09 de noviembre del 2023

Congresista

CÉSAR REVILLA VILLANUEVA

Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e

Inteligencia Financiera

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 5892-2023/CR,
Nueva Ley de Industrias.

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, nos referimos al Proyecto de Ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”). Si bien coincidimos en la necesidad de fortalecer la competitividad y la innovación del sector industrial y con ello la generación de empleo formal, de la revisión del Proyecto nos preocupa la excesiva orientación a exoneraciones fiscales con alto costo tributario para el Estado, así como la inclusión de disposiciones que vulnerarían compromisos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y tratados de libre comercio (TLC).

1. Las exoneraciones tributarias como incentivo a la industrialización.

El Proyecto propone fomentar la actividad industrial utilizando principalmente beneficios tributarios para determinados sectores priorizados, como alimentos y agroindustria; pesca y acuicultura; textil y confecciones; industria naval; energías renovables y electromovilidad; proveedores a la minería; TIC y contenidos digitales, así como forestal. Además de fomentar, por la misma vía de exoneraciones tributarias, la inversión en la Amazonía y en zonas altoandinas.

Sobre el particular, es importante analizar los casos en los que ya existen beneficios tributarios y observar cuáles han sido sus resultados. Ello será útil a fin de determinar si los incentivos



tributarios propuestos en el Proyecto, tales como el descuento de impuesto a la renta por reinversión de utilidades, regímenes especiales de depreciación de maquinaria y equipo, exoneración de IGV, entre otros, efectivamente cumplirían su objetivo o, si en todo caso, existen otras medidas o incentivos más beneficiosos no solo para industrias específicas, sino para la economía y la sociedad en general.

En el caso de la Amazonía, mediante Ley N° 27037 se introdujo beneficios tributarios como mecanismos de atracción de la inversión privada, como reducción del impuesto a la renta y exoneración del IGV. Por otro lado, para el caso de las zonas altoandinas, mediante Ley N° 29482 se dispuso medidas como exoneración del impuesto a la renta, IGV y tasas arancelarias a las importaciones de bienes de uso productivo.

Al analizar el caso de la Amazonía, se advierte que los gastos tributarios suman S/ 5,450 millones al año, lo que representa cerca de medio punto del PBI. Pese a ello, en esta zona aún predominan la pobreza y precarias condiciones de vida. Por ejemplo, en Loreto, casi el 40% de su población se encuentra en condición de pobreza, siendo la sexta región que registra mayor pobreza a nivel nacional. Asimismo, el 58.6% se mantiene en pobreza multidimensional, es decir, 3 de cada 5 loretanos carece de al menos un servicio básico que le asegure una calidad de vida digna.

Es interesante compartir lo sucedido en la región San Martín. En el año 2006 se eliminaron algunas exoneraciones tributarias a cambio de la transferencia directa de recursos a un fideicomiso para proyectos de inversión pública. A propósito de ello, según Escobal (2017), la región habría crecido un 3.5% menos por año de no darse este cambio. De esta manera, hubo una mayor reducción de la pobreza en esta región que en el resto de la Amazonía, pasando de 71% en 2006 a 25.4% en 2019, por ejemplo.

En el caso de las zonas altoandinas, los incentivos tributarios vigentes en el período 2009 – 2019 beneficiaron a diecisiete regiones del país. No obstante, según un estudio de Escobal & Armas, estos incentivos no tuvieron mayor efecto sobre las industrias, y, en consecuencia, tampoco sobre la población¹. Resulta importante destacar que las empresas formales que pudieron acceder a estos beneficios tuvieron que incurrir en altos costos para trasladar sus operaciones a las zonas altoandinas a fin de verse beneficiadas. No obstante, debido al escaso acceso a servicios básicos principalmente, los beneficios recayeron sobre un número muy reducido de empresas, lo cual restó eficiencia y capacidad redistributiva a la política tributaria. En ese sentido, solo cuatro de las diecisiete regiones concentraron los beneficios de estas medidas.

Por lo expuesto, las ventajas fiscales propuestas por el Proyecto (descuentos de IR por reinversión de utilidades, regímenes especiales de depreciación de maquinaria y equipo, exoneración de IGV) implicarían una distorsión en la asignación de capital en la economía, lo que no se vería reflejado en mejora de la calidad de vida de la población ni en desarrollo de

¹ Escobal, J. & Armas, C. (2018). Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas. Lima: GRADE, Documentos de Investigación, 86.



la industria. Así, proyectos de inversión industriales con una rentabilidad real mínima menor a la de otros sectores tendrían una rentabilidad financiera mayor debido a estas ventajas, lo cual debilitaría la rentabilidad media de la inversión en la economía, pudiendo afectar el crecimiento a largo plazo.

Finalmente, si bien esta medida ha probado ser adecuada para algunos sectores industriales (minería o agroindustria), no ha sido en condición de única medida, sino que fue acompañada por distintas acciones (mejora de infraestructura, coordinación público-privada, tratados comerciales, entre otros) que, en conjunto, fueron diseñadas para complementarse y lograr un mejor diseño de la política industrial.

2. Vulneración de compromisos internacionales.

El Proyecto hace referencia a la necesidad de promover los productos/servicios nacionales, de manera que aquellas industrias o empresas que utilicen material nacional se vean beneficiadas tributariamente. Al respecto, ello contraviene obligaciones internacionales, como es el caso del Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas al Comercio de la OMC. Así, resulta incompatible con lo estipulado en su artículo segundo, referido al trato nacional y a las restricciones cuantitativas, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 2°:

Sin perjuicio de los demás derechos y obligaciones dimanantes del GATT de 1994, ningún Miembro aplicará ninguna Medida en Materia de Inversiones relacionadas con el gobierno (MIC) que sea incompatible con las disposiciones de los artículos III u XI del GATT de 1994.

En el Anexo del presente Acuerdo figura una lista ilustrativa de las MIC que son incompatibles con la obligación de trato nacional, prevista en el párrafo 4 del artículo III del GATT de 1994, (...).

En ese sentido, en el Anexo se estipula que:

“Las MIC incompatibles con la obligación de trato nacional (...) comprenden las que sean obligatorias o exigibles en virtud de la legislación nacional o de resoluciones administrativas, o cuyo cumplimiento sea necesario para obtener una ventaja, y que prescriban:

a) La compra o la utilización por una empresa de productos de origen nacional o de fuentes nacionales, ya se especifiquen en términos de productos determinados, en términos de volumen o valor de los productos, o como proporción del volumen o del valor de su producción local;

(...)

Aunado a lo anterior, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio estipula en su artículo tercero:

(...)



“4. Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior. Las disposiciones de este párrafo no impedirán la aplicación de tarifas diferentes en los transportes interiores, basadas exclusivamente en la utilización económica de los medios de transporte y no en el origen del producto.”

(...)

De otro lado, la gran mayoría de TLC suscritos por el país, como con EE. UU., Canadá, China, Corea del Sur, Unión Europea, Singapur, Reino Unido, Australia, entre muchos otros, incluye en sus Capítulos de Inversión disposiciones de trato nacional en la línea de lo desarrollado anteriormente.

Por lo expuesto, el Proyecto violaría diversos acuerdos comerciales internacionales, por lo que enfrentaría mecanismos de solución de controversias que derivarían en la aplicación de significativas sanciones económicas, además de medidas de retaliación comercial por parte de sus socios comerciales.

3. Contingencias constitucionales y legales.

Tal como ha sido señalado, el Proyecto dispone beneficios tributarios a favor de las industrias que promuevan el uso de materias primas e insumos nacionales, así como aquellas que efectúen la adquisición de bienes nacionales. Ello pone en una situación de desventaja a las empresas que utilicen bienes extranjeros, sin analizar si la oferta nacional satisface la demanda de todo el sector industrial. De esta manera, se altera las condiciones del mercado al darle mayor valor a los bienes nacionales artificialmente.

Así, además de la vulneración de obligaciones internacionales, desarrollado en el punto anterior, el Proyecto afectaría el derecho a la igualdad recogido en el numeral 2 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, el cual se constituye como un derecho-principio en cuyo marco todo tratamiento diferenciado que no esté debidamente justificado resulta discriminatorio y, por tanto, prohibido por el ordenamiento jurídico. El análisis del derecho a la igualdad debe realizarse tomando como parámetro de comparación un hecho similar. En este caso, estaríamos ante industrias de la misma naturaleza bajo la única diferencia de que una adquiere o utiliza bienes nacionales y la otra utiliza bienes extranjeros. Sin embargo, el Proyecto dispondría beneficios tributarios únicamente para los primeros.

Ello además contravendría el artículo 63° de la Constitución, que establece que la inversión nacional y extranjera se sujetan a las mismas condiciones. En esa línea, disposiciones como los beneficios tributarios a empresas del sector industrial en específico contravienen lo



establecido en el artículo 12° del Decreto Legislativo 757°, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, el cual estipula lo siguiente:

Artículo 12.- El Estado no establece tratamientos discriminatorios ni diferenciados en materia cambiaria, precios, tarifas o derechos no arancelarios, entre los inversionistas y las empresas en que éstos participen ni basándose en sectores o tipo de actividad económica o en la ubicación geográfica de las empresas.

Tampoco podrá establecerlos entre las personas naturales nacionales o extranjeras. Ninguna autoridad, funcionario o empleado del Gobierno Central, Gobiernos Regionales o Locales en cualesquiera de sus niveles, ni empresas del Estado, podrá establecer o aplicar tratamientos discriminatorios ni diferenciados, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, bajo responsabilidad.

En este sentido, las disposiciones mencionadas prohíben tratamientos discriminatorios y diferenciados entre empresas y sectores por tipos de actividades económicas, lo que a su vez implica hacer distinciones en base al uso o no de bienes nacionales, por lo que se presentaría una contravención constitucional y legal.

Al respecto, estimamos importante que una política industrial nacional respete la igualdad ante la ley para todas las empresas e industrias, y que busque facilitar su desarrollo, sin distinción alguna, evitando transgredir las libertades económicas reconocidas en la Constitución.

Con el desarrollo de la investigación y conocimiento como pilares de una correcta política industrial, los productos nacionales tendrán poco a poco un mayor reconocimiento y serán ampliamente valorados en el mercado internacional conforme ha venido ocurriendo. No obstante, limitar las importaciones o el uso de materia prima extranjera no incentivaría, en definitiva, el desarrollo de una adecuada política industrial.

Finalmente, por lo expuesto, el Proyecto también contravendría las Políticas 17 y 18 del Acuerdo Nacional, que disponen la afirmación de la economía social de mercado y la búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, respectivamente.

4. Análisis de impacto regulatorio.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"),



incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

Al respecto, si bien el Proyecto desarrolla tres ejes principales de acción: el enfoque territorial, sectorial y de sostenibilidad, no incluye la identificación ni evaluación de alternativas regulatorias que sigan el mismo objetivo, y que siendo tan o más idóneas, resulten igual o menos gravosas (costo de oportunidad).

Respecto al enfoque territorial, en la Exposición de Motivos del Proyecto se señala que se advierte un importante desequilibrio entre Lima y las demás regiones, en materia industrial. Así, se explica que la concentración industrial en la capital conlleva a problemáticas como la pobreza de las regiones, anemia e informalidad laboral. Al respecto, consideramos que debería analizarse si dichas problemáticas responden únicamente a la concentración industrial o, en todo caso, a un mal manejo presupuestal de los Gobiernos subnacionales con mayor índice de pobreza, y tomarlo en cuenta a fin de determinar las mejores alternativas para promover y fomentar la inversión en las zonas donde se realiza actividad económica y productiva en las regiones altoandinas y amazónicas.

Si bien consideramos oportuna la diversificación industrial, a fin de que las regiones se beneficien y participen del desarrollo industrial, el legislador debería analizar si, por ejemplo, las exoneraciones tributarias propuestas son el mecanismo más adecuado para ello. Las regiones altoandinas y amazónicas han tenido beneficios tributarios por muchos años, sin que ello haya sido necesariamente positivo conforme desarrollaremos más adelante.

Por otro lado, respecto de la política sectorial, el Proyecto hace referencia a ocho sectores estratégicos y les otorga beneficios sin reparar en que ya existen tratamientos preferenciales para sectores como el agropecuario, agroindustria, acuicultura, forestal, hoteles y restaurantes, minero, energético, entre otros.



Asimismo, bajo el eje de sostenibilidad, el Proyecto reconoce a la economía circular como mecanismo principal o único para asegurar la sostenibilidad de la actividad industrial y nuevamente ofrece incentivos tributarios a las energías renovables y a la electromovilidad. Sobre este último punto, por ejemplo, el legislador no ha considerado que la efectividad de la electromovilidad dependerá de una serie de factores, como una red de recarga e infraestructuras complementarias, las cuales tienen una presencia muy incierta en el país. Si bien compartimos el objetivo de implementar una política que fomente la electromovilidad, debería evaluarse la idea de que esta deba ser promovida desde un incentivo a la demanda y no necesariamente a la oferta.

Recordemos que la Norma VII del Código Tributario establece que se debe realizar un análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de las exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios; indicar su plazo de vigencia, el cual no debe exceder de 3 años; contar con informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y estar acorde con los principios de política fiscal establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) vigente.

Al respecto, el Proyecto (parte normativa y Exposición de Motivos) no contiene el análisis del costo fiscal; los plazos de vigencia exceden los 3 años; no se cuenta con informe favorable del MEF y el MMM 2024-2027 establece como una de las prioridades de la política tributaria la revisión de las exoneraciones con el fin de elevar los ingresos permanentes del Gobierno, lo que no es consistente con las medidas contenidas en el Proyecto.

Los gastos tributarios estimados del MMM 2024-2027, para los años 2023 y 2024, superan el 2% de PBI para cada año. Por ello, se debe cumplir el requisito de evaluar el costo tributario y sustentar que las medidas tributarias propuestas (como reinversión de utilidades y régimen especial de depreciación) resultan más eficaces y eficientes respecto de otras opciones de política económica, e identificar fuentes de ingreso alternativo que evite la erosión de la recaudación fiscal.

Así, consideramos que el Proyecto no presenta un adecuado y riguroso AIR. Un marco legal sobre industrialización debe basarse en evidencia técnica y ser producto de un debate profundo en el que participen todos los actores relevantes del sector público y privado.

5. Aciertos del Proyecto y sugerencias.

Sin perjuicio de lo analizado hasta el momento y de las implicancias que acarrearía el Proyecto tal como está redactado, creemos positivo rescatar algunas de sus propuestas, como la creación del Consejo de Política Industrial como órgano consultivo público-privado. A tales efectos, creemos que este consejo debería estar integrado por gremios empresariales, entidades públicas y la academia, en beneficio de la implementación eficiente, efectiva y transparente de la política industrial.

Asimismo, consideramos muy positiva la creación de una Ventanilla Única MYPE e Industria, que además integre a SUNARP, SUNAT, así como a las notarías y municipalidades, entre otros actores.



Por otro lado, sugerimos institucionalizar con rango de ley el mecanismo de Mesas Ejecutivas en las que participen entidades del sector público y del sector privado para identificar y eliminar barreras burocráticas y sobre regulación en las distintas industrias, con el objetivo de trabajar en la mejora regulatoria del sector industrial y en la promoción de su diversificación productiva.

6. Conclusiones.

El Proyecto carece de fundamento técnico, tal cual se plantea, y no debe ser aprobado. Peor aún, establecería medidas discriminatorias por tipo de actividades, poniendo en desventaja a aquellas que no cumplan con determinadas condiciones para favorecerse con los beneficios planteados. Además, se estarían generando prácticas mercantilistas con un alto costo fiscal en perjuicio de la mayoría de los peruanos.

Iniciativas de este tipo deberían ser analizadas a profundidad, compartidas con principales actores y organismos del sector público, privado y academia, antes de presentarse como una alternativa legislativa.

Es por ello que nos ponemos a disposición para aportar en la construcción de un nuevo marco legal industrial a nivel nacional, considerando que una iniciativa de esta magnitud debe contener una fundamentación con base en evidencia, con ejes de acción claros y precisos, tomando en cuenta posiciones doctrinales y legislación comparada. Además de asegurar que esta cuente con soporte constitucional sin contravenir los distintos tratados internacionales.

Únicamente de esta manera, la política industrial representará un compromiso multisectorial para forjar un Perú con menores brechas de desigualdad, mayor producción y eficiencia empresarial y una posición más sólida de la industria nacional en el mercado internacional. Esto, a su vez, permitirá que la población goce de los beneficios derivados de la implementación de un adecuado proceso de industrialización.

Agradeciendo su gentil atención, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva