



Carta N° 104– 2024/DE/COMEXPERU

Miraflores, 15 de abril de 2024

Congresista
CESAR REVILLA VILLANUEVA
Presidente de la Comisión de Economía,
Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyectos de Ley N°s 7382/2023-
CR y 7383/2023-CR

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, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre los proyectos de ley en referencia (en adelante, “los Proyectos”), mediante los cuales se pretende establecer medidas de salvaguardia en los sectores textil, agrícola y ganadero, así como restricciones a las importaciones que compitan con la producción nacional en dichos sectores.

Al respecto, manifestamos nuestra más profunda preocupación sobre los efectos negativos que acarrearía la eventual aprobación de los Proyectos, al resultar incompatibles con la naturaleza de las medidas de salvaguardia, sus fines y los compromisos asumidos por el Perú en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio – GATT y el Acuerdo de Salvaguardias de la Organización Mundial de Comercio – OMC (en adelante, “el Acuerdo”), el cual establece que la aplicación de medidas de salvaguardia debe responder a una investigación realizada por las autoridades competentes de acuerdo con procedimientos establecidos, labor que en el Perú ejerce la autoridad investigadora, esto es, INDECOPI.

Así, de acuerdo con la normativa nacional sobre la materia y los acuerdos multilaterales, resulta indispensable la realización de un informe técnico que permita recopilar la información necesaria para el análisis de los elementos previstos en la normativa sobre salvaguardias.



No obstante, los Proyectos desconocen las funciones que ejerce la autoridad investigadora, como es el análisis detallado del caso, recomendando la aplicación o no de las medidas de salvaguardia correspondientes. En ese sentido, manifestamos las siguientes consideraciones:

1. Normativa internacional y aspectos que deben evaluarse para la aplicación de salvaguardias.

De conformidad con lo dispuesto por la OMC, los países miembros, entre ellos el Perú, pueden emplear los instrumentos de defensa comercial, como es el caso de las salvaguardias, para contrarrestar el daño que las importaciones causen a la industria local.

Las medidas de salvaguardia son válvulas de escape para elevar temporalmente los aranceles o aplicar restricciones cuantitativas (cuotas), bajo situaciones muy excepcionales, donde un incremento abrupto, súbito y extraordinario de importaciones puede causar un daño grave a la producción nacional.

A diferencia de otros mecanismos de defensa comercial, como las medidas antidumping, para la imposición de medidas de salvaguardia no se exige demostrar la existencia de prácticas desleales de comercio, sino que se requiere comprobar que el incremento súbito de las importaciones es la causa sustancial del daño experimentado por la industria local.

De acuerdo con el INDECOPI, dado que las medidas de salvaguardia se aplican en casos en los que no es necesario que exista una práctica desleal de comercio, la decisión de aplicar tales medidas debe considerar, además del daño real o potencial a la rama de producción nacional, los efectos que una decisión de esa naturaleza puede causar en los otros agentes del mercado (como los demás integrantes de la cadena productiva, los consumidores y los países exportadores).

Así, a efectos de imponer una medida de salvaguardia, el Acuerdo establece que debe verificarse el cumplimiento de los siguientes requisitos técnicos: (i) incremento significativo de las importaciones investigadas, (ii) daño o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional - RPN y (iii) la relación de causalidad entre los elementos antes mencionados.

Asimismo, la evaluación de la aplicación de las medidas de salvaguardia no se limita a la verificación de los referidos requisitos, sino que, por su naturaleza, su aplicación requiere de una exhaustiva evaluación del interés público y de los efectos que la medida genera sobre la economía. Ello implica, entre otros aspectos, que se debe analizar el impacto de las salvaguardias en relación con el consumidor, así como con otros sectores involucrados.

En paralelo, para su aplicación, se debe supervisar el estricto cumplimiento de los compromisos internacionales, observando no solo lo dispuesto por la OMC, sino en los acuerdos de integración y tratados de libre comercio suscritos por el Perú, debiendo evaluar las posibles reacciones que puedan tener otros Estados frente a la medida de salvaguardia y los posibles cuestionamientos que otros socios comerciales pudieran presentar en defensa de intereses sistémicos a consecuencia de la aplicación de este instrumento de defensa comercial.



Por ello, si bien la recomendación la realiza el INDECOPI, la decisión finalmente la adopta una comisión integrada por los ministros de Economía y Finanzas; Comercio Exterior y Turismo; y el que corresponde a la rama de producción nacional afectada por las importaciones.

2. Las fases para la aplicación de salvaguardias y la importancia de la labor del INDECOPI.

De acuerdo con el Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI, modificado por Decreto Supremo N° 017-2004-MINCETUR (en adelante, “el Reglamento”), que regula en el ámbito nacional el Acuerdo, el procedimiento para la aplicación de medidas de salvaguardia contempla dos fases diferenciadas: una primera fase de investigación, a cargo de la Comisión de Dumping, Subsidios y Barreras al Comercio del INDECOPI (CDB); y una fase de decisión o resolución, a cargo de la Comisión Multisectorial conformada por los ministros de Estado de las carteras de Comercio Exterior y Turismo; Economía y Finanzas; y el sector al que corresponde la rama de producción nacional afectada por las importaciones (en adelante, “la Comisión Multisectorial”).

En la primera fase del procedimiento, el INDECOPI, a través de la CDB, es quien tiene competencias para decidir el inicio de la investigación y la responsabilidad de desarrollar la investigación. Para tal efecto, realiza un conjunto de actuaciones establecidas en el Reglamento, con el fin de recopilar información necesaria para el análisis de los elementos técnicos previstos en la normativa sobre salvaguardias.

Entre las principales actuaciones que realiza la autoridad investigadora durante la primera fase del procedimiento se encuentran las siguientes:

- Publicación de la resolución de inicio de investigación en el diario oficial “El Peruano”.
- Notificación a los países o economías cuyas exportaciones podrían ser afectadas por la aplicación de una eventual medida de salvaguardia, a fin de que puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones.
- Remisión de cuestionarios a los productores nacionales para recabar información y pruebas necesarias a fin de determinar la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.
- Realización de visitas de inspección para verificar la información y pruebas aportadas por los productores nacionales.
- Realización de una audiencia pública de carácter obligatorio.
- Imposición de medidas de salvaguardia provisionales cuando la demora entrañe un perjuicio a la rama de producción nacional, difícilmente reparable.
- Presentación por el solicitante de un informe que contenga los lineamientos para un Plan de Reajuste, en un plazo de 30 días contados a partir de la publicación de la resolución que inició la investigación.

Esta fase del procedimiento se desarrolla por un plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la resolución que dispone el inicio del procedimiento, y concluye con la emisión de un Informe Técnico mediante el cual el INDECOPI, a través de la CDB, recomienda la aplicación o no de las medidas de salvaguardia correspondientes.

Los procedimientos de investigación en materia de salvaguardias, tanto en lo que corresponde a la evaluación de su inicio como en su desarrollo, deben ser tramitados por la autoridad investigadora observando rigurosamente los parámetros y exigencias técnicas establecidos en el Acuerdo y el artículo XIX del GATT, pues dichos tratados internacionales establecen obligaciones que todos los miembros de la OMC se han comprometido a cumplir para garantizar que el comercio internacional se desenvuelva de manera más fluida, previsible y libre.

Así, la labor del INDECOPI es fundamental, pues será dicha entidad la que, como parte de su investigación, deberá analizar los siguientes factores técnicos para sustentar su recomendación de aplicar o no medidas de salvaguardias sobre las importaciones investigadas:

- El ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto, en términos absolutos y en relación con la producción y el consumo nacional.
- La parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento.
- El precio de las importaciones, determinando si se han ubicado en niveles considerablemente inferiores al precio corriente del producto nacional similar o directamente competidor.
- Las repercusiones de las importaciones sobre la rama de producción nacional de los productos similares o directamente competidores.
- Otros factores, distintos de las importaciones, que guarden relación causal con el daño o amenaza de daño a la rama de producción nacional de que se trate.

En la segunda fase del procedimiento, la Comisión Multisectorial cumple el rol de autoridad resolutoria, pues es a dicho órgano al cual el Reglamento le confiere exclusivamente la potestad de decidir la aplicación o no de las medidas solicitadas. Una vez recibido el Informe Técnico del INDECOPI con la recomendación de aplicar o no las medidas de salvaguardia, la Comisión Multisectorial debe evaluar si opta por aplicarlas.

Para ello, la Comisión Multisectorial debe evaluar el interés público, los efectos que la imposición de la medida de salvaguardia puede generar en el país, así como las relaciones comerciales con los terceros países eventualmente afectados.

Además, en caso se opte por la aplicación de medidas de salvaguardia, la Comisión Multisectorial debe celebrar consultas con las autoridades de los países que tengan interés sustancial como exportadores del producto investigado, conforme lo dispone el artículo 37 del Reglamento.

Según se aprecia, en los procedimientos en materia de salvaguardias existe una separación de funciones entre el INDECOPI, a través de la CDB, y la Comisión Multisectorial.

Ello, pues la CDB ejerce la función administrativa de llevar a cabo la investigación del procedimiento de salvaguardia, mientras que la Comisión Multisectorial, al momento de optar por la imposición o no de la medida, ejerce funciones que exceden la función administrativa dado que debe realizar un análisis de conveniencia (por interés público y efecto en las relaciones comerciales internacionales) de la aplicación de la medida de salvaguardia.



Por tanto, la propuesta normativa importa una modificación de la legislación nacional en materia de salvaguardias. Mediante el artículo 6° de los Proyectos se faculta al MEF, PRODUCE y MINCETUR a establecer de forma excepcional salvaguardias a la importación de prendas de vestir sin considerar la intervención de la autoridad investigadora, esto es, sin cumplir con lo dispuesto en el artículo 20° del Reglamento, desconociéndose la primera fase del procedimiento.

Asimismo, conforme ha sido explicado, es en esta primera fase en la que el INDECOPI realiza la función administrativa de investigar y emitir el respectivo Informe Técnico que comprenda el análisis de los factores técnicos que deben ser verificados para que proceda la aplicación de la medida de salvaguardia, la estimación de los probables efectos que conllevaría dicha medida, así como la recomendación o propuesta que se formula a la Comisión Multisectorial para su aplicación.

De esa manera, si se suprime la participación del INDECOPI, ello implicaría que se apliquen salvaguardias sin que el procedimiento se conduzca correctamente y sin recopilar la información necesaria para el análisis de los elementos técnicos previstos en la normativa sobre salvaguardias, tales como la determinación del aumento significativo de las importaciones del producto investigado, así como el daño grave o la amenaza de daño grave que tales importaciones generan a la rama de producción nacional que elabora productos similares o productos directamente competidores.

3. Prohibición de importaciones.

Los Proyectos pretenden establecer la prohibición de importación de productos agrarios, ganaderos, textiles o similares o que causen competencia desleal, ambos en su artículo 5°. Ello no solo es abiertamente inconstitucional, sino que podría constituir un perjuicio de dimensiones mayores para el Estado peruano en materia de comercio exterior y relaciones internacionales.

En efecto, el artículo 63° de la Constitución Política del Perú establece lo siguiente:

“Artículo 63°. La inversión nacional y extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres (...).”

Así, el libre comercio es parte de las libertades económicas recogidas en nuestra Constitución, con principal incidencia en brindar seguridad en la transacción de bienes y servicios, sean nacionales o extranjeros. De esa manera, se encuentran más bienes en el mercado, lo que incentiva la competencia y la mejora de la calidad en beneficio de los consumidores.

Es así como el país ha celebrado tratados de libre comercio con países socios comerciales a nivel mundial, creando una mayor dinámica en la transacción de bienes y servicios, estableciendo determinados beneficios —entre los que destacan la desgravación arancelaria— para los que se comercializan con los países socios. Además, estos socios son parte de una estrategia comercial de largo plazo que busca consolidar a los productos peruanos en diferentes mercados para acrecentar su competitividad con bienes y servicios de otras nacionalidades.

No obstante, un bloqueo de la importación, como el que se propone en el caso de los Proyectos, trasgrediría estos compromisos internacionales. Muchos de estos acuerdos internacionales prohíben las restricciones a las importaciones entre países socios.

A partir de lo anterior, el país vulneraría compromisos internacionales y, por tanto, 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.

Lamentamos, en ese sentido, que este análisis no haya sido realizado por el legislador, puesto que las consecuencias en materia comercial podrían ser de gran impacto para la economía nacional. Solo por mencionar algunos datos, en 2023, las importaciones agropecuarias sumaron US\$ 6,643 millones, monto relacionado a 630 productos que llegaron al país, entre ellos, el maíz duro amarillo (14.8% del total importado), tortas de soya (11.5%) y trigo (10.3%), insumos relevantes para el desarrollo de nuestros sectores productivos. Por su parte, las importaciones textiles alcanzaron US\$ 2,049 millones en 2023, con la importación de 818 productos, en el que destacaron los hilados de algodón y de poliéster, tejidos de hilados de elastómeros y suéteres de fibras artificiales, insumos para la industria como para la venta al consumidor final. Estos niveles de importaciones y el uso de estos insumos serían puestos en riesgo con las propuestas de los Proyectos.

4. Mejora Regulatoria.

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 los Proyectos de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior garantiza que las propuestas de ley se formulan con debido sustento y evidencia, con altos niveles de calidad, lo que mejorará su debate y, de ser viable, su aprobación.



Los Proyectos, en términos generales, si bien atienden a un problema público identificado – sea la baja productividad o la necesidad de mejora de los sectores textil, agrícola y ganadero – proponen soluciones que, antes de atender y resolver las situaciones de los mencionados sectores económicos, terminan afectando la libre competencia en los mismos, lo cual podría repercutir en los precios de los productos que requiera el consumidor final.

En efecto, la imposición de medidas de salvaguardia, como se ha explicado con anterioridad, además de seguir un procedimiento específico y técnico a cargo de INDECOPI, tiene como fundamento evitar un daño grave a la producción nacional; idea contraria a lo establecido por las iniciativas legislativas, que tienen como objeto final la prohibición de importaciones en detrimento de la libertad de comercio exterior y el principio de igualdad ante la ley.

Ante ello, incluso, los Proyectos inciden en determinar las principales brechas que sufren los sectores textil, agro y ganadero, particularmente, las cuales deberían ser principal preocupación de las autoridades competentes.

Estimamos importante señalar que los problemas identificados por las iniciativas legislativas pueden ser solucionados a partir de políticas públicas que promuevan la innovación, no solo en los sectores textil, agro y ganadero, sino en el total de sectores económicos bajo el mercado peruano. La mejora de procesos productivos, implementación de maquinaria moderna y capacitación en alto rendimiento de los trabajadores mejorará su productividad, y con ello, una rentabilidad personal mayor (aumento de salarios, beneficios, entre otros).

En atención al análisis costo – beneficio de los Proyectos, ambos coinciden en que sus disposiciones “no generan gasto al erario nacional”. No obstante, preocupa que el legislador no tome en cuenta la afectación a las cadenas de producción, los precios finales que enfrentaría el consumidor y a la tutela de derechos económicos como la libertad de empresa, en tanto los agentes privados tienen el derecho de elegir los productos o insumos que estimen convenientes para satisfacer su giro de negocio.

Por lo expuesto, consideramos que los Proyectos desnaturalizarían las medidas de salvaguardia, generando el incumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por el Perú en materia de comercio exterior, y antes de beneficiar a determinados sectores económicos nacionales, vulneraría la libre competencia en el mercado. Es así que solicitamos respetuosamente su archivamiento.

Sin otro particular, agradecemos su gentil atención y nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva