

Carta N° 208-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 7 de setiembre de 2022

Señor Congresista

LUIS ROBERTO KAMICHE MORANTE

Presidente de la Comisión de Inclusión Social y las Personas con Discapacidad

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 2753/2022-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarle 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 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 el proyecto de ley que implementa el uso del sistema braille en los empaques de los productos de uso doméstico, alimenticios, cosméticos, plaguicidas, de aseo, médicos; así como en los sitios de carácter público, como supermercados, servicios turísticos, bibliotecas públicas y otros a nivel nacional (en adelante, “el Proyecto”).

Si bien saludamos y compartimos plenamente los objetivos de contribuir a la integración y desarrollo de las personas con discapacidad visual, así como asegurarle un nivel de acceso a información sobre diversos productos, es importante resaltar que algunas de las medidas propuestas en el Proyecto para lograr estos objetivos, tales como la obligación de incluir el sistema braille en las etiquetas informativas de los productos nacionales o importados (artículo 3°), no estarían considerando las implicancias económicas para las pequeñas y medianas empresas, ni la viabilidad para productores e importadores de poder cumplir con esta medida.

Al igual que con las demás disposiciones del Proyecto, estimamos determinante que el legislador considere el posible impacto de cada una de las intervenciones regulatorias para la sociedad y las someta a un análisis técnico exhaustivo. Ello a fin de obtener resultados eficientes para lograr los objetivos del Proyecto sin generar perjuicios desproporcionados para los actores involucrados.

A continuación, desarrollamos algunos de nuestros comentarios:

1. 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.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispone 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.

Como demostraremos en las siguientes líneas, en el caso del Proyecto no se ha cumplido con realizar un adecuado AIR, lo que podría impactar negativamente en los agentes obligados y en la sociedad. En esa línea, como parte del AIR, primero resultará necesario revisar la fundamentación de las medidas propuestas en el Proyecto, así como de otras alternativas que pudieran existir, a fin de determinar su idoneidad y necesidad, es decir, si son adecuadas respecto de sus fines. Asimismo, se debe analizar la proporcionalidad de las intervenciones, lo que implica realizar un análisis en el que se ponderen los costos y beneficios generados por la regulación propuesta.

Si bien la obligación para las empresas de incluir el sistema braille en las etiquetas informativas de los productos nacionales e importados puede resultar una medida que contribuye a que los discapacitados visualmente accedan a información que les permita formar una mejor decisión sobre aquello que van a adquirir, la Exposición

de Motivos no justifica en qué medida dicha opción regulatoria podría ser más efectiva y beneficiosa que otras medidas que podrían implementarse, como autorregulación, asistencia personal a los compradores o impulso a través de compras por teléfono o internet.

Así, el legislador, además de no haber reparado en que podrían existir otras alternativas que satisfagan la finalidad del Proyecto y que podrían ser menos costosas, opta por una regulación que, conforme será explicado en las siguientes líneas, irroga más costos que beneficios para la sociedad.

En ese sentido, el Proyecto no profundiza –ni repara– en este análisis, prescindiendo tanto de argumentación como de evidencia empírica o económica que sustente que la medida planteada en el artículo 3 es necesaria y menos gravosa que otras intervenciones regulatorias para cumplir con la finalidad del Proyecto.

Asimismo, se advierte un insuficiente Análisis Costo-Beneficio (ACB) del Proyecto que se limita a enunciar que este: (i) no representará gastos al Estado; y que (ii) permitirá que las personas con discapacidad visual puedan desarrollar con naturalidad y facilidad tareas cotidianas en igualdad de condiciones.

Así pues, la precariedad en el ACB evidencia que se ha omitido identificar a los agentes involucrados y los costos y beneficios directos e indirectos que asumirían cada uno de ellos con la eventual aprobación del Proyecto.

En cuanto a la revisión integral de la Exposición de Motivos del Proyecto se advierte que esta se limita a justificar una intervención regulatoria preconcebida, lo que no hace sino demostrar la precariedad en el análisis y la ausencia de un adecuado AIR.

2. Sobre las contingencias legales del Proyecto.

De acuerdo con el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1304, Ley de Etiquetado y Verificación de los Reglamentos Técnicos de los Productos Industriales Manufacturados (en adelante, la “Ley de Etiquetado”), en ningún caso, por regulación de etiquetado, se condicionará o se limitará el ingreso al territorio nacional o la nacionalización de productos industriales manufacturados comprendidos en la ley.

De esta forma, se puede entender que al exigir que se incluya el sistema braille en la etiqueta de los productos importados conforme dispone el artículo 3, se estaría obstaculizando el ingreso de aquellos productos que no cumplan con esta exigencia.

Por otro lado, según el numeral 2.2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del cual Perú es parte, los miembros se asegurarán de que no elaborarán, adoptarán o aplicarán reglamentos técnicos que tengan por objeto o efectos obstaculizar el comercio internacional. En ese sentido, podría ser considerado como un obstáculo

para la importación de productos el hecho que se incorpore el sistema braille en el diseño de etiquetas.

Asimismo, la obligación de incluir el sistema braille en el etiquetado de los productos sin contemplar otras medidas menos gravosas contraviene también el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1212, que refuerza las Facultades sobre Eliminación de Barreras Burocráticas para el Fomento de la Competitividad, el cual señala que por barreras comerciales no arancelarias se entiende a toda exigencia, restricción y prohibición que imponga cualquier entidad de la administración pública en ejercicio de su potestad, carente razonabilidad, que afecte la exportación o importación.

Por tanto, desde un punto de vista legal, la medida en cuestión sería contraria a diversas normas, tanto del ámbito nacional como internacional.

3. Contingencias económicas del Proyecto.

Respecto de la obligación de incluir el sistema braille en las etiquetas informativas de los productos nacionales e importados, se advierte que las primeras afectadas serían las Mipymes productoras, pues sufrirán el aumento de sus costos operativos, ya que muchas de ellas compran envases genéricos y únicamente colocan adhesivos cumpliendo con los parámetros técnicos sobre advertencias publicitarias en el caso de determinados productos.

En el caso de las Mipymes importadoras, no podrán exigir a productores internacionales que impriman el sistema braille en los envases y empaquetaduras porque importan volúmenes pequeños. Por lo tanto, podrían dejar de importar productos o incluso podrían cesar sus actividades.

En el caso de los importadores en general, es probable que prefieran buscar otros mercados antes que incurrir en el costo de hacer una línea de producción exclusivamente para el Perú para volúmenes menores.

Asimismo, los consumidores discapacitados visualmente con una identidad de consumo o condición médica (diabetes, celiaquía, por ejemplo) se verán directamente afectados por no poder acceder a los productos recomendados para su condición, ya que posiblemente dejarían de importarse o lo harían en menor medida (generalmente estos productos no se producen en el mercado nacional y son importados).

En atención a lo expuesto, debe considerarse la adopción de medidas alternativas y menos gravosas que las dispuestas en el Proyecto para reducir la brecha de accesibilidad para las personas discapacitadas visualmente; y en esa medida buscar soluciones más razonables y proporcionales que dañen lo menos posible a productores e importadores, en especial a las pequeñas y medianas empresas por las razones antes expuestas.

Por todo lo anteriormente expuesto, reafirmamos nuestra preocupación por que se brinden herramientas de accesibilidad para personas con discapacidad visual, contribuyendo a su integración y desarrollo, pero siempre que sea por medio de regulaciones que se encuentren sustentadas en evidencia y sean fruto de un exhaustivo análisis de impacto regulatorio.

Finalmente, nos ponemos a su disposición para trabajar conjuntamente en la elaboración de políticas públicas sobre la base de evidencia que considere la totalidad de los costos generados por la regulación para los diferentes actores involucrados.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General