

# Proyecto de nueva ley de industrias: ¿Una mirada al futuro o un guiño al pasado? Análisis desde el punto de vista del Análisis de Impacto Regulatorio

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos\*

**Resumen.** - El presente artículo examina el Proyecto de Ley N° 5892/2023-CR de Perú, considerando los estándares de mejora regulatoria y evalúa su capacidad para impulsar el incremento de la productividad industrial. Se destaca, además, la posible controversia que podría generar tanto a nivel nacional como internacional, en relación con las normativas vigentes.

**Abstract.** - This article examines Peru's Draft Law No. 5892/2023-CR, considering the standards of regulatory improvement and evaluates its capacity to boost industrial productivity growth. It also highlights the possible controversy that it could generate both nationally and internationally, in relation to existing regulations.

**Palabras Clave.** - Tributario - Política - Mejora regulatoria - Industria.

**Keywords.** - Taxation - Politics - Regulatory improvement - Industry.

---

\* Abogado por la PUCP, con estudios de maestría en dirección de negocios internacionales y comercio exterior por la USIL y ESIC Marketing School. Ha sido ex presidente de la Comisión de Procedimientos Concursales del INDECOPI y asesor en el Despacho Presidencial, así como en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Actualmente es miembro del Consejo Directivo de PROMPERU y del Consejo Nacional de Competitividad.

## **I. Introducción**

Cuando escuchamos la palabra “regulación”, generalmente se nos viene a la mente palabras como: burocracia, papeleo, tramitología, sobreregulación, costos, trabas, barreras, corrupción, entre otras. Pero la regulación no es mala *per se*, muchas veces es necesaria. Pero cuando se dé, debe atender un objetivo o finalidad concreta, sustentada en evidencia, y construirse de forma transparente y participativa. Y ello no se ha dado históricamente en el país, salvo excepciones muy particulares. En líneas generales, es un problema que los actores económicos enfrentan en el día a día, tanto frente al Gobierno central como a nivel local.

Por eso es tan importante que el Gobierno haya adoptado la política de mejora regulatoria. Si bien, en 2016, en un contexto de convicción al más alto nivel por ser parte de la OCDE, se recibió con mucho entusiasmo la promulgación del Decreto Legislativo N° 1310, que hace referencia por primera vez al análisis de calidad regulatoria, es con el Decreto Legislativo N° 1448 que se dispuso el proceso de mejora de la calidad regulatoria, incluyendo distintas herramientas, como la simplificación administrativa, el análisis de calidad regulatoria, el análisis de impacto regulatorio (AIR) *ex ante* y *ex post*, entre otras; que, posteriormente, en 2018, se incluyen dentro del Plan Nacional de Competitividad y Productividad.

Finalmente, con el Decreto Legislativo N° 1565 se aprobó este año la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, con lo que se termina de fortalecer la obligatoriedad (por lo menos para el Ejecutivo) del uso del AIR y el empleo de evidencia e intercambio de información para la adopción de decisiones.

Pero si bien resulta de aplicación solo para el Ejecutivo, el Congreso de la República también cuenta con ciertos estándares que debe cumplir en su proceso de formulación legislativa. Así, la contraparte parlamentaria de la mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos de su 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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Congreso de la República del Perú. (2021). Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR. Por lo cual se expide la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso, para optimizar el procedimiento legislativo.

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.

Pero lo que se da en la teoría, difícilmente lo vemos plasmado en la realidad. Como ejemplo de ello, analizaremos el Proyecto Ley N° 5892/2023-CR, del congresista José Enrique Jerí Oré, del grupo parlamentario Somos Perú, presentado al Congreso en setiembre de este año (en adelante, “el Proyecto”).

## **II. Análisis del proyecto de nueva ley de industrias**

Según el artículo II del Proyecto, su objeto es el siguiente:

La presente ley tiene por objeto iniciar un proceso de industrialización en diferentes aspectos productivos del país e instituir el sustento de ordenación del sector industrial, así como los criterios de coordinación al interior de la administración pública, teniendo como principios rectores a los siguientes:

- a. Posicionar a la industria como eje central para el desarrollo del país.
- b. Establecer una estrategia de base productiva, sectorial que implemente una estrategia de fomento a la producción y el desarrollo de sectores industriales específicos.
- c. Promover una verdadera descentralización económica de las regiones que busque distribuir el desarrollo económico y las oportunidades industriales de manera equitativa en distintas regiones del país, evitando una concentración excesiva en un área específica.
- d. Impulsar una industria sostenible que tenga en cuenta la utilización de buenas prácticas industriales que sean socialmente inclusivas y ambientalmente responsables.
- e. Generar empleos con condiciones justas y adecuadas para los trabajadores.
- f. Lograr el desarrollo regional y territorial en un contexto de desarrollo equitativo y equilibrado en todas las regiones y territorios del país.
- g. Promover la asociatividad y generación de clústeres. Incentivando la colaboración y agrupación de empresas en clústeres industriales para fortalecer la competitividad y la innovación.<sup>2</sup>

Y claro, si uno lee lo anterior pensará que es un buen proyecto. Pero al leerlo en su integridad se dará cuenta que, para lograrlo, se basa, en su mayoría, en exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios. Y acá nos encontramos con un gran primer alejamiento de los estándares de mejora regulatoria descritos en el primer punto.

---

<sup>2</sup> Congreso de la República del Perú. (Septiembre 12, 2023). Proyecto Ley 5892/2023-CR. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTI3MDg2/pdf>

## **i. Marco general del Código Tributario**

El Código Tributario, en su Norma VII, dispone una serie de reglas que debe cumplir toda norma legal que contenga exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios.

Entre estas, que esté sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, el sustento que demuestre que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto a otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos, y la evaluación de que no se generen condiciones de competencia desiguales respecto a los contribuyentes no beneficiados. Estos requisitos son de carácter concurrente<sup>3</sup>. El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación y aprobación de la propuesta legislativa.

Asimismo, la propuesta deberá ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la política fiscal planteada por el Gobierno nacional, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas.

De igual manera, la propuesta deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, los indicadores, factores y/o aspectos que se emplearán para evaluar el impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario; así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años. Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años. Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del MEF.

Así, el Proyecto, tanto en su parte normativa como en la 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.

Tal como detalla el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) en su opinión remitida al Congreso<sup>4</sup>, 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

---

<sup>3</sup> Texto Único Ordenado del Código Tributario. Decreto Supremo N° 133-2013-EF, Norma VII. 22 de junio de 2013.

<sup>4</sup> Banco Central de Reserva del Perú. Oficio N° 199-2023-BCRP. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM5Mzkz/pdf>.

eficientes respecto de otras opciones de política económica, e identificar fuentes de ingreso alternativo que evite la erosión de la recaudación fiscal.

## **ii. Sectores privilegiados**

En cuanto al ámbito de aplicación del Proyecto, se establecen ocho (8) sectores priorizados con criterios de abundancia de materias primas, ventajas comparativas y competitivas reveladas; así como un mercado internacional abierto y de amplio desarrollo. Estos sectores son los siguientes:

- a. Alimentos y agroindustria
- b. Pesca y acuicultura
- c. Textil y confecciones
- d. Industria naval
- e. Energías renovables y electromovilidad
- f. Proveedores a la minería
- g. TIC y contenidos digitales
- h. Forestal

Respecto de ellos, se aplica un régimen de reinversión de utilidades (como mínimo el 20% de las utilidades netas) en adquisición de maquinarias, tecnología, contratación de nuevos trabajadores, infraestructura y mejoramiento de procesos productivos, pudiendo descontar hasta el 70% del impuesto a la renta; y uno especial de depreciación de activos, que comprende la maquinaria y equipo utilizados que hayan sido adquiridos en los ejercicios gravables del 2024 hasta el 2034, los cuales se podrán depreciar aplicando sobre su valor el porcentaje anual de depreciación hasta un máximo del 33.33%, hasta su total depreciación.

Sobre lo anterior, ya existen instrumentos normativos promotores de algunos de estos sectores, como el agrario (Ley N° 31110), forestal (Decreto Legislativo N° 1517 y Decreto Supremo N° 019-2022-MIDAGRI) y acuicultura (Ley N° 31666), así como políticas nacionales que los priorizan, como la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI), la Política Nacional de Desarrollo Industrial (Decreto Supremo N° 016-2022-PRODUCE) o la Política Nacional de Acuicultura (Decreto Supremo N° 001-2023-PRODUCE).

Asimismo, según opinión remitida por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM)<sup>5</sup>, el marco legal minero ya regula las distintas actividades relacionadas con el sector, por lo que no corresponde al Proyecto incluir disposiciones relacionadas con él. Es más, las disposiciones del Proyecto contravendrían el marco legal minero. Además, no resultan

---

<sup>5</sup> Ministerio de Energía y Minas. Oficio N° 474-2023-MINEM/DM. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM4OTg4/pdf>

necesarias, ya que a la fecha existe una regulación para las actividades extractivas de minerales y su beneficio, así como una política de sostenibilidad en su explotación.

Así pues, resulta controversial que se privilegien determinados sectores económicos, y que se considere la promoción de su competitividad en base solo a incentivos tributarios. Estos, si acaso necesarios, en función de rigurosa evaluación conforme a los estándares que dispone la Norma VII del Código Tributario, deben considerarse como parte del diseño más amplio de políticas públicas, que abarquen conectividad, desarrollo del capital humano, ambiente de negocios, entre otros elementos.

Las distorsiones que generan los incentivos tributarios son asignación menos eficiente de recursos, mayor complejidad del sistema tributario y de costos de cumplimiento y de administración, comportamientos no deseados, pérdida de recaudación innecesaria afectación de compromisos internacionales.

Según el Instituto Peruano de Economía (IPE)<sup>6</sup>, el sistema tributario como un todo, y no lo incentivos, es más importante para los inversionistas. Y dentro del sistema, la certidumbre sobre la aplicación de la normativa tributaria por encima de la existencia de incentivos.

¿Es el momento adecuado para pensar en incentivos tributarios? La recaudación fiscal en el Perú se ubica 10 puntos porcentuales por debajo del promedio de América Latina. Y los incentivos tributarios para la industria en el Perú son de mayor magnitud que en el resto de la región. Nada de esto se analiza en el Proyecto.

### **iii. Promoción de inversión en áreas geográficas**

El Proyecto dispone la creación de los llamados “Polos de Desarrollo Productivo”, los cuales pueden ser públicos o privados, y se constituyen en zonas altoandinas (por encima de los 2,500 msnm) o en la Amazonía, con aprobación de los Gobiernos Regionales.

Quienes se instalen en estos Polos gozan de las siguientes exoneraciones: impuesto a la renta de tercera categoría, tasas arancelarias a las importaciones de bienes de capital e insumos y materias primas con fines de uso productivo, e IGV a las importaciones.

Al respecto, ya existen antecedentes sobre medidas de promoción en la Amazonía y en las zonas altoandinas, bajo la figura de incentivos tributarios. ¿Por qué funcionaría ahora sí?

Según estudio de Escobal & Armas<sup>7</sup>, las medidas de promoción de la Amazonía (Ley N° 27037) no muestran señales claras de haber logrado resultados importantes, mientras que en las zonas altoandinas (Ley N° 29482), las exoneraciones tributarias no parecen haber tenido un impacto positivo sobre la actividad económica en las zonas de

---

<sup>6</sup> Instituto Peruano de Economía (2023). Opinión Institucional. Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQwODky/pdf>

<sup>7</sup> Escobal, J; Armas, C. (2018). Inclusión económica y tributación territorial: el caso de las exoneraciones altoandinas. *Grupo de Análisis para el Desarrollo*, (39), 1-4. <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/GRADEap39.pdf>

intervención, y tampoco en los ingresos o gastos de consumo de los hogares, ni sobre las tasas de pobreza.

En el caso de los beneficios tributarios en la Amazonía, el costo tributario es de 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.

Por ello, desde un punto de vista de política pública, se recomienda abandonar las políticas de exoneración tributaria a ciegas y más bien incrementar la inversión pública que reduzca los costos, para incentivar la inversión en estas zonas.

Un ejemplo es San Martín. Por Ley N° 28575 se eliminaron exoneraciones e incentivos tributarios. A cambio, el Gobierno central se comprometió a transferir anualmente un monto importante para proyectos de inversión prioritarios de la región<sup>8</sup>. Como resultado, creció el PBI y se redujo la tasa de pobreza.

Así pues, la evidencia indica que es mejor incrementar inversión pública que seguir desviando recursos hacia alternativas que no han mostrado impacto positivo.

Y en todo caso, asignar a los Gobiernos Regionales la propuesta, evaluación y aprobación de estos Polos de Desarrollo Productivo podría no ser tan positivo, por la incapacidad del recurso humano y la potencial corrupción que ello podría generar. Nada de esto tampoco se analiza en el Proyecto.

#### **iv. Preferencia por lo nacional**

El Proyecto dispone extender los incentivos tributarios de la Ley N° 30309, Ley que promueve la investigación científica, desarrollo e innovación tecnológicos (deducción de gastos) a las empresas que adquieran bienes nacionales y/o utilicen materias primas e insumos nacionales.

Lo que a primera vista podría considerarse acertado, ya que daría ciertas preferencias a los productos nacionales, no solo va en contra de disposiciones constitucionales que prohíben tratos discriminatorios, sino que incumple obligaciones internacionales asumidas por el Perú.

Por ejemplo, los principios de trato nacional y restricciones cuantitativas previstos en el Acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Así, el artículo segundo de dicho Acuerdo establece lo siguiente:

---

<sup>8</sup> Ley N° 28575, Ley de inversión y desarrollo de la región San Martín y eliminación de exoneraciones e incentivos tributarios. (06 de julio de 2005). Diario Oficial El Peruano.

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, (...).<sup>9</sup>

Y cuando vamos al referido Anexo, encontramos lo siguiente:

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:

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; (...)<sup>10</sup>

Es decir, condicionar una ventaja (beneficio tributario) a la compra o utilización de productos nacionales constituye una clara violación a las normas de la OMC.

Pero no solo eso. Esta misma disposición ha sido recogida bajo los principios de trato nacional y requisitos de desempeño en los Capítulos de Inversión de los Tratados de Libre Comercio (TLCs), así como en muchos de los Acuerdos Bilaterales de Inversión (BITs) con los que cuenta el Perú.

Es por ello que en el proceso de implementación del TLC con EE.UU se expidió el Decreto Legislativo N° 1035, que modificó todas aquellas disposiciones que contemplaban beneficios condicionados a producción local o uso de producción nacional, como la Ley de la Amazonia, las normas de promoción del sector agrario, la disposición del Decreto Legislativo N° 653 sobre prohibición del uso de la leche en polvo importada, y la derogatoria de la Ley N° 28242, que concedía bonificaciones en los procesos de ejecución de obras, de concesión y privatización, a quienes incorporen bienes elaborados en territorio nacional.<sup>11</sup>

Adicionalmente, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC considera los incentivos fiscales dentro de la definición de subvenciones, y dispone su

---

<sup>9</sup> Acuerdo sobre medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, 01 de enero de 1995. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/18-trims\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/18-trims_s.htm)

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Presidencia de la República. (2008). Decreto Legislativo N°. 1035. Por lo cual se aprueba la Ley de adecuación al "Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio" de la Organización Mundial del Comercio - OMC.

prohibición cuando se pretenda concederlos sujeto al uso de productos nacionales en vez de productos importados.

Por todo lo anterior, incluir estas disposiciones en el Proyecto viola diversos acuerdos comerciales internacionales, lo que enfrentaría al país a 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.

#### **v. Fondo de desarrollo**

El Proyecto dispone la creación de un llamado Fondo de Desarrollo Industrial (FDI), administrado por COFIDE (Banco de Desarrollo del Perú), a través del otorgamiento de una garantía del Gobierno Nacional a los créditos generados en favor de las empresas, así como del otorgamiento de un mecanismo de subsidio denominado Bono al Buen Pagador del Fondo de Desarrollo Industrial (BBP).

Al respecto, esta propuesta implicaría comprometer recursos fiscales, tanto para financiar el subsidio BBP como en caso las empresas prestatarias no devuelvan los créditos otorgados por las entidades financieras y las compañías de seguros, COFIDE y el Banco de la Nación.

Actualmente, según el BCRP, los montos máximos asignados de créditos con garantía estatal ascienden a S/ 2,443 millones (incluye programas FAE MYPE, PAE MYPE, FAE Turismo, FAE Agro y FAE Texco)<sup>12</sup>. Asimismo, se encuentra en ejecución el programa Impulso MYPERÚ, que otorga garantías y financia el subsidio “Bono a Buen Pagador de Impulso MYPERU” hasta por S/ 5,000 millones.

El Proyecto no indica el porcentaje de crédito que sería garantizado. Esto es importante para la distribución del riesgo crediticio en el sistema financiero y la calidad de la cartera de créditos con el consecuente costo fiscal. El Proyecto tampoco precisa el tratamiento de las empresas que actualmente ya cuentan con créditos garantizados por el Gobierno nacional.

#### **vi. Promoción de sector energético y de electromovilidad**

El Proyecto dispone incentivos particulares a empresas de electromovilidad, centrales de energías renovables, almacenamiento y transmisión eléctrica. En cuanto a la electromovilidad, se dispone la exoneración del IGV a la venta de vehículos eléctricos y tecnologías asociadas hechas en Perú, por 20 años; incentivos fiscales a la adquisición de vehículos eléctricos nacionales, como deducciones del impuesto a la renta y facilidades de financiamiento; incentivos tributarios de reinversión de utilidades y depreciación acelerada en caso de adquisición de tecnología asociada a la electromovilidad. Asimismo, incentivos a la industria nacional en la instalación y operación de puntos de carga eléctrica.

---

<sup>12</sup> Banco Central de Reserva del Perú. (2023). Reporte de Inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2023-2024. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2023/marzo/reporte-de-inflacion-marzo-2023.pdf>

En cuanto a energías renovables, se dispone que el Estado establecerá metas progresivas para la incorporación de energías renovables en el sector industrial, con el objetivo de alcanzar un porcentaje mínimo de generación eléctrica proveniente de fuentes renovables en los próximos 5 años. Los beneficios contemplados son reinversión de utilidades y depreciación acelerada; financiamiento a cargo del FDI; sistema de certificados verdes; subvenciones y fondos de inversión; procedimientos simplificados para obtención de licencias, permisos y autorizaciones para construcción y operación de centrales de energías renovables.

En cuanto a proyectos de almacenamiento y transmisión eléctrica que usen tecnologías derivadas de minerales estratégicos (cobre y litio), se dispondrá beneficios de reinversión de utilidades y depreciación acelerada, así como incentivos para investigación y desarrollo y formación de capital humano. Asimismo, el Estado promoverá la creación de Centros de Investigación y Desarrollo mediante apoyo económico y recurso para fomentar la innovación y avance tecnológico en el sector.

Sobre las centrales de energías renovables, estas ya cuentan con incentivos que se encuentran recogidos en el Decreto Legislativo 1002. Asimismo, se encuentra pendiente en el Congreso aprobar un proyecto de ley que fomentaría una mayor participación de las energías renovables no convencionales en la matriz energética.

En cuanto al almacenamiento de energía, en el Proyecto no se incluye sustento para el tratamiento de este tipo de tecnología, que por sus características es distinta a las actividades que actualmente se desarrollan en el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN).

#### **vii. Industria digital y del conocimiento**

El Proyecto dispone beneficios de reinversión de utilidades y depreciación acelerada para este sector. Asimismo, contempla un beneficio tributario de deducción del 25% adicional de la remuneración pagada al personal con maestría, doctorado o título especializado, el cual podrá llegar al 50% en caso de las Mypes.

Tal como afirma el BCRP, lo anterior podría generar incentivos a la sustitución de trabajadores con estos títulos en detrimento de aquellos que no los tengan, incluso para actividades que no necesiten tales calificaciones<sup>13</sup>. Ello podría generar una distorsión, ya que se podría perjudicar a un trabajador sin título, con conocimiento de la labor que hace, para favorecer a un trabajador con un grado académico, pero menos productivo.

Asimismo, tomando en cuenta la baja calidad educativa, esta medida podría generar un mercado de otorgamiento de grados sin sustento de calidad, y un potencial beneficio a políticos propietarios de universidades.

---

<sup>13</sup> Banco Central de Reserva del Perú. (2023). Reporte de Inflación: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2023-2024. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2023/marzo/reporte-de-inflacion-marzo-2023.pdf>

### **viii. Compras públicas**

El Proyecto contempla el otorgamiento de puntaje adicional a los bienes y servicios nacionales. Concretamente, 15% sobre el puntaje total obtenido por los postores, en la calificación final del proceso de contratación)

Al igual que lo comentado en el apartado de la preferencia al contenido nacional, los capítulos de Contratación Pública de los TLCs incluyen un principio de trato nacional. Como parte del proceso de implementación del TLC con EE.UU. se expidió, en ese entonces, el Decreto Legislativo N° 1017, Ley de Contrataciones del Estado, en el que se estipula que en aquellas contrataciones que se encuentren bajo el ámbito de tratados u otros compromisos internacionales, que impliquen la aplicación de los principios de Trato Nacional y No Discriminación, se deberá conceder a los bienes, servicios y proveedores de la otra parte, un trato similar o no menos favorable que el otorgado a los bienes, servicios y proveedores nacionales.<sup>14</sup>

Es decir, si se estipula algún tipo de preferencia a bienes nacionales en procesos de contratación pública, se tendrá que extender esa preferencia a los bienes de los países con los que tenemos TLC, que son muchos. Al ser tantos, pierde sentido la preferencia.

### **ix. Parques industriales**

El Proyecto dispone beneficios fiscales a las empresas que se trasladen a parques industriales, como exoneración del impuesto predial durante los primeros tres años de operación (posteriormente, reducción del 75% por los tres años siguientes y 50% por los tres subsiguientes), trámites simplificados y centralizados en la Ventanilla Única.

Al respecto, ya se cuenta con un marco legal que apoya la gestación de zonas económicas especiales (ZEE) y que promueve la creación del sistema nacional de parques industriales<sup>15</sup> y de sus respectivos planes de desarrollo.

Por un lado, como bien menciona la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (ComexPerú), las intervenciones mediante ZEE no han logrado resultados significativos.<sup>16</sup> De otro lado, desde la creación del sistema de parques industriales en 2015, solo 3 parques industriales privados se han incorporado al sistema en 2022 (Chutana, Indupark y Sector 62).

Así, las exportaciones vía ZEE solo representan un 0.11% del total de nuestros envíos al mundo, participación que poco o nada ha variado en el tiempo. Según la experiencia internacional, lo que una ZEE requiere es infraestructura de transporte eficiente, acceso confiable a servicios básicos y mano de obra cualificada. Pero nada de esto se dispone en el Proyecto.

---

<sup>14</sup> Presidencia de la República. (2008). Decreto Legislativo 1035. Por lo cual se aprueba la Ley de contrataciones del Estado.

<sup>15</sup> Presidencia de la República. (2015). Decreto Legislativo 1199. Por lo cual se crea el sistema nacional de parques industriales

<sup>16</sup> ComexPerú. (29 de septiembre de 2023). *Zonas económicas especiales: Altas expectativas, bajos resultados*. <https://www.comexperu.org.pe/articulo/zonas-economicas-especiales-altas-expectativas-bajos-resultados>

#### **x. Acceso al mercado eléctrico**

El Proyecto dispone que los usuarios cuya máxima demanda anual sea igual o menor a 50 kW se considerarán regulados. Y los que tengan una demanda mayor a 50 kW hasta 2,500 kW, tendrán derecho a elegir entre se considerado regulado o libre. Para el caso de una demanda mayor a 2,500 kW, serán considerados libres.

Sobre esto, el Ministerio de Energía y Minas ha exigido mayor análisis por los efectos negativos que esta propuesta pueda traer. Reducir el umbral para ser usuario regulado, a fin de que las Pymes o Mypes puedan migrar al mercado libre podría provocar impactos negativos en dichos usuarios, debido a que estarían expuestos a la volatilidad de precios de mercado libre originado por las variaciones de los costos marginales de mercado spot.

### **III. Comentarios generales**

Desde el punto de vista del AIR, debemos partir de la identificación de un problema público. En este caso, parecería ser el estancamiento de la actividad industrial en el país. Partiendo de esa premisa, lo que el congresista Jerí debió hacer es poner el tema en debate, armar mesas de trabajo con representantes del sector público y privado (incluyendo sector empresarial, sociedad civil y academia), y comenzar un ejercicio de validación del problema identificado.

Fruto del trabajo de esas mesas podría confirmarse el problema, o tal vez identificar otros más, y analizar las distintas propuestas que podrían implementarse para atender los problemas identificados. Para finalmente proseguir, si fuera el caso, con una propuesta de ley.

Al no haberse dado lo anterior, el resultado generado es negativo. Al poner por adelantado un proyecto equivocado, que no dimensiona bien los problemas ni las soluciones, se orienta el debate a una posición muy crítica frente al Proyecto.

Y es que si bien pudiera considerarse como positivos algunos elementos aislados del Proyecto, como la creación del Consejo de Política Industrial como órgano consultivo público-privado o la de una Ventanilla Única MYPE e Industria, el balance es largamente negativo.

Para comenzar, lo dispuesto en el Proyecto no mejorará la productividad de la industria. Según el artículo *Some Casual Effects of an Industrial Policy*<sup>17</sup>, las políticas de impulso a empresas (subsidios) para promover inversiones tienen efectos sobre el empleo en pequeñas empresas, pero no en la productividad total de la industria ni menos en empresas de mayor tamaño.

Incluso se sostiene que este tipo de políticas resultan ser incentivos para el enanismo. Es decir, si en algún caso se establecieran “condiciones” de tamaño de empresas para gozar

---

<sup>17</sup> Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H., & Van Reenen, J. “Some Casual Effects of an Industrial Policy”. En *American Economic Review*, Vol. 109, N° 1, January 2019, p. 48-85.

de beneficios tributarios, estas permanecerían siendo pequeñas para no perder tales beneficios.

Finalmente, una política industrial cuyo objetivo sea promover la competitividad del sector, no debería basarse en beneficios fiscales, que solo generan una competitividad artificial.

Por lo anterior, algunas herramientas que serían útiles debatir en el contexto de brindar mayor competitividad y productividad a las industrias son la institucionalización de las mesas ejecutivas como espacios continuos de relacionamiento público-privado a fin de levantar barreras sectoriales; impulso a la transformación digital y a la mejora regulatoria; promover calificaciones laborales; diversificación productiva, entre otras.