



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Gerencia de Estudios Económicos
anexo 4701

INFORME N° 031-2015/GEE

A : **Hebert Tassano Velaochaga**
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Rodolfo Tupayachi Romero**
Gerente de Estudios Económicos (e)

Jesús Espinoza Lozada
Secretario Técnico de la Comisión de Defensa de la Libre
Competencia

ASUNTO : Oficio Múltiple N° 338-2014-2015-CCET/CR, sobre el Proyecto de Ley
N° 4451/2014-CR. "Ley para el incremento de la competitividad
portuaria y del comercio exterior"



De acuerdo a lo solicitado por la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi, mediante el Oficio de la referencia, se emite el presente informe elaborado en forma conjunta por la Gerencia de Estudios Económicos (en adelante, GEE) y la Secretaría Técnica de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia (en adelante, Secretaría Técnica) y en el cual se emite opinión respecto al Proyecto de Ley N° 4451/2014-CR "Proyecto de Ley para el incremento de la competitividad portuaria y del comercio exterior".

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Oficio Múltiple N° 338-2014-2015-CCET/CR del 14 de mayo de 2015, el señor Ángel Neyra Olaychea, Vicepresidente de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República (en adelante, el Señor Neyra), solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi una opinión institucional en relación con el Proyecto de Ley N° 4451/2014-CR "Proyecto de Ley para el incremento de la competitividad portuaria y del comercio exterior".
2. Mediante Hoja de Trámite 65789, del 25 de mayo de 2015 la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la GEE y a la Secretaría Técnica, la elaboración de un informe a efectos de absolver la solicitud del Señor Neyra.

II. ANÁLISIS

II.1. Elementos abordados en el Proyecto Ley y Exposición de Motivos

3. El Proyecto de Ley denominado "Ley para el incremento de la competitividad portuaria y del comercio exterior" menciona como objeto de la ley: *"incrementar la competitividad del sector marítimo portuario a través de la eliminación de costos*



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N° 031-2015/GEE

Pág. 2/9

ajenos al Contrato de Transporte Internacional de Mercancías, corregir la falta de transparencia en la facturación de los servicios o en la determinación del operador de comercio exterior que debería asumirlos, así como precisar las responsabilidades de las partes contratantes”.

4. Para justificar la necesidad de declarar de interés público el incremento de la competitividad portuaria y del comercio exterior, destacan entre otros, que en el contrato de transporte internacional marítimo de mercancías, las partes que lo suscriben no se encontrarían en igualdad de condiciones para negociar los términos contractuales. Para ello se reseñan los siguientes documentos elaborados por entidades estatales:

- i. Estudio elaborado por la Autoridad Portuaria Nacional (APN) "Costos y sobrecostos de la cadena de servicios logísticos en los terminales portuarios de uso público: dicho estudio indica que *“existen sobrecostos en la prestación de servicios portuarios complementarios al transporte internacional de mercancías siendo más oneroso el despacho en el depósito portuario que el efectuado fuera del puerto, neutralizando el ahorro generado por las concesiones portuarias”.*
- ii. Estudio elaborado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) "Identificación de las barreras y obstáculos en el despacho aduanero anticipado": indica que *“no se ha desarrollado una normativa que simplifique la operatividad portuaria, verificándose que el importador no elige el terminal donde despachará su mercancía, pues la Línea Naviera lo hace. Igualmente señaló que terceras empresas exigen el pago de servicios no previstos en el contrato de transporte internacional marítimo de mercancías”.*
- iii. Consultoría "Investigaciones sobre el nivel de competencia relacionado con el mercado de servicios portuarios" y Resolución N° 1645-2011/SC1-INDECOPI de la Sala de Defensa de la Competencia N°1 del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Industrial": se indicó que *“existe una falta de transparencia en la facturación y en la determinación de los costos de los servicios portuarios y complementarios al contrato de transporte internacional marítimo de mercancías. Se afirmó que no existieron indicios de colusión en la concertación de condiciones de comercialización, siendo que la falta de claridad en la prestación de los servicios puede deberse a una falta de regulación de los mismos”.*

5. Por ello, el Proyecto de Ley propone modificar la Ley General de Aduanas, aprobada por el Decreto legislativo N° 1053. En particular se plantean los siguientes cambios normativos:

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800

e-mail: postmaster@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

INFORME N° 031-2015/GEE

Pág. 3/9

- i. Modificar el artículo 2°, añadiendo una definición del Contrato de Transporte Internacional de Mercancías, con la finalidad de evitar que los transportistas direccionen la carga hacia almacenes privados con el consecuente perjuicio al dueño o consignatario de la carga, quien tendría que pagar por servicios que no contrató.
- ii. Eliminar el inciso c del artículo 114° toda vez que dicho artículo no especifica una situación especial para que la carga pueda ser enviada a almacenes aduaneros privados. Con dicha eliminación, el Proyecto de Ley propone que la carga sea entregada en el puerto de llegada, y así evitar un direccionamiento arbitrario, tal como sucedería en la actualidad. Al respecto, el artículo 114° determina lo siguiente:

Artículo 114°: Traslado de las mercancías a los almacenes aduaneros

Las mercancías serán trasladadas a un almacén aduanero en los casos siguientes:

- a. Cuando se trate de carga peligrosa y ésta no pueda permanecer en el puerto, aeropuerto o terminal terrestre internacional.
 - b. Cuando se destinen al régimen de depósito aduanero
 - c. **Quando se destinen con posterioridad a la llegada del medio de transporte.**
 - d. Otros que se establezcan por Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas.
6. Finalmente, en el acápite referido al análisis costo beneficio del Proyecto de Ley, se indica que la propuesta legislativa no demandará mayores recursos al Estado, toda vez que se trata de eliminar sobrecostos que en la actualidad estarían asumiendo los importadores y exportadores, costos que no contrataron pero que el transportista de la carga les obligaría a pagar contra la liberación de su carga. Asimismo, se indica que fomentaría la aplicación del sistema de despacho anticipado con el consecuente ahorro de costos del traslado de mercancías, con lo cual se generaría una simplificación en las operaciones de importación, cumpliéndose con la normativa nacional y lo establecido en los Acuerdos Comerciales suscritos por el Perú.

II.2. Evaluación del Proyecto de Ley

7. La GEE y la Secretaría Técnica consideran que se debe utilizar, como estándar para ofrecer opiniones sobre proyectos normativos que regulen o afecten los mercados, las recomendaciones que pueden desprenderse del llamado Análisis de Impacto Regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés).
8. El RIA es una práctica de gestión pública deseable, cuyo principal objetivo es evaluar de manera sistemática las posibles consecuencias de la implementación de propuestas regulatorias de parte del Estado, y sustentar de manera objetiva la

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800

e-mail: postmaster@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe



adopción de aquella alternativa regulatoria más razonable, social y económicamente superior. El RIA debe incluir no sólo el análisis de razonabilidad *ex-ante*, sino la evaluación *ex-post*, que permite generar un proceso cíclico de revisión de normas y regulaciones¹.

- De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2008)², las etapas del RIA van desde la definición adecuada del objetivo de política, la identificación del problema, la propuesta regulatoria en cuestión, hasta la definición y estudio de impactos y posibles alternativas. El Cuadro 1 muestra un resumen de las etapas o secciones, y una breve descripción, que es recomendable desarrollar al plantear el RIA de una propuesta normativa.

Cuadro 1

ESQUEMA RESUMIDO PARA EL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

Sección	Descripción
1. Objetivo	Indique claramente el objetivo de la política(s) y el objetivo de la propuesta de reglamentación.
2. Problema	Describa la naturaleza de la evaluación y el alcance del problema que se abordará con la propuesta de reglamentación.
3. La propuesta regulatoria	Explicar la propuesta reglamentaria: <ul style="list-style-type: none"> • Describir las regulaciones • Describir la autoridad legal para tomar la regulación • Listar los grupos que podrían verse afectados por la reglamentación (ciudadanos, empresas y dentro del gobierno) • Describir el régimen de aplicación y la estrategia propuesta para garantizar el cumplimiento.
4. Análisis costo-beneficio	Definir claramente los beneficios y costos esperados de la propuesta normativa para cada grupo: <ul style="list-style-type: none"> • Administrativo • Económico • Social • Ambiental • Aplicación y Cumplimiento
5. Comparación de los costos y beneficios	Incluir un cuadro comparativo de los costos y beneficios para cada una de las categorías anteriores, listando los valores monetarios de cada uno o proporcionando una descripción.

¹ Algunos ejemplos de países que demandan la evaluación *ex post* de normas existentes, utilizando como herramienta de análisis un RIA son Alemania, Reino Unido, Hungría e Italia; Dinamarca, por su parte, elige quince nuevas leyes cada año que deben ser revisadas tres años después de su implementación.

² OCDE (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. pp. 22-23.



Sección	Descripción
6. Identificación de alternativas	Enumerar las alternativas prácticas, incluyendo cualquier enfoque no regulatorio que haya sido considerado como opción en lugar del enfoque regulador propuesto.
7. Comparación de los costos y beneficios de las alternativas	Describir los beneficios y costos de cada alternativa práctica considerada.
8. Comparación de alternativas propuestas regulatorias con	Esquema de cómo y de qué manera la propuesta de reglamentación identificada es superior a las alternativas que fueron consideradas.
9. Consulta	Describir el proceso de consulta donde se recogieron opiniones de los interesados. Listar todos los grupos que fueron invitados a comentar la propuesta de reglamentación y resumir sus comentarios.

Fuente: OCDE (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. pp. 22-23.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Objetivo de Política

En el caso del Proyecto de Ley bajo análisis, el objetivo de política consiste en incrementar de la competitividad del sector marítimo portuario a través de la eliminación de costos ajenos al Contrato de Transporte Internacional de Mercancías. Dicho objetivo se conseguiría corrigiendo la falta de transparencia en la facturación de los servicios o en la determinación del operador de comercio exterior que debería asumirlos, así como precisar las responsabilidades de las partes contratantes.

Identificación del Problema

11. En lo que respecta a la identificación del problema, la Exposición de Motivos indica que aparentemente habría un vacío legal que generaría sobrecostos a los consignatarios o dueños de la carga toda vez que su mercancía es trasladada hacia almacenes aduaneros privados.
12. La exposición de motivos que acompaña al Proyecto de Ley hace referencia a tres documentos técnicos elaborados por la APN, MINCETUR y el INDECOPI. Dichos documentos hacen mención la existencia de sobrecostos en la prestación de servicios portuarios, destacándose el servicio de despacho en almacenes aduaneros ubicados fuera de los terminales portuarios.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N° 031-2015/GEE

Pág. 6/9

La Propuesta Regulatoria

13. En la Exposición de Motivos, se propone una modificación a la Ley General de Aduanas. Por esa razón se sugiere añadir en el artículo 2 una definición del Contrato de Transporte Internacional de Mercancías, con la finalidad de evitar que los transportistas direccionen la carga hacia almacenes privados con el consecuente perjuicio al consignatario de la carga, quien tendría que pagar por servicios que no contrató. Asimismo, se propone eliminar el inciso c del artículo 114° toda vez que dicho artículo no indica en qué casos la carga pueda ser enviada a almacenes aduaneros privados.

Análisis Costo-Beneficio (ACB) y Comparación de Alternativas

14. El ACB monetiza el efecto de una política sobre los individuos o grupos involucrados con la finalidad de facilitar comparaciones con la situación actual, también llamada Status Quo. Aquello no monetizable puede ser incorporado de manera cualitativa para complementar los cálculos desarrollados.
15. En su expresión más básica, el ACB pone especial énfasis en la eficiencia económica, pero puede modificarse para considerar bien efectos adversos o bien efectos deseables sobre la distribución de la riqueza, ponderando apropiadamente los costos y beneficios de individuos o grupos³. Así, su finalidad es evaluar y comparar las distintas opciones regulatorias, cada una de ellas con una variedad específica de atributos, utilizando una medida común y buscando aquella que represente el mayor beneficio neto para la sociedad.⁴
16. La Exposición de Motivos de la Propuesta incluye una sección denominada, "Análisis Costo – Beneficio", sin embargo no se presentan cifras que permitan dimensionar la magnitud del problema, es decir, los costos generados por la normativa actual, ni como la propuesta regulatoria podrá modificar dicha situación. El análisis ACB del Proyecto de Ley es principalmente cualitativo al indicarse que no demandará mayores recursos al Estado, mientras que se ha resaltado la posible eliminación de sobrecostos que estaría perjudicando a los importadores y exportadores.
17. Sin embargo, es recomendable considerar como ingredientes esenciales del ACB al menos los siguientes puntos:

³ Trebilcock, M., A. Yatchew y A. Basiliauskas (2007) *Overview of Cost-Benefit Analysis and its Applications in Public Policy Decisions*, CRA International.

⁴ Un criterio de valoración relativamente sencillo de usar es el llamado Criterio de Kaldor-Hicks según el cual una medida debe tomarse como una alternativa de política si los agentes de la sociedad que son beneficiados son capaces de compensar económicamente, de forma hipotética, a los agentes perdedores, y aun así seguir mejor que en su estado anterior a la medida. La alternativa con un mayor excedente neto debería ser considerada como sería candidata para su implementación.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N° 031-2015/GEE

Pág. 7/9

- i. Un punto de referencia o Status Quo (situación actual).
 - ii. La identificación de los individuos o grupos involucrados y sus interrelaciones.
 - iii. Una técnica para monetizar/estimar o tener una idea de los valores (costos, rentas, etc.) de los efectos de la medida.
 - iv. Un portafolio de opciones o alternativas
18. Es preciso indicar que el Proyecto que ha sido remitido al Indecopi no contiene ninguna valorización de los efectos de la medida, por lo que se desconoce si se en el diseño regulatorio se han analizado otras alternativas distintas a los cambios legislativos propuestos y su valoración en un contexto de ACB. Recordemos que como parte del ACB de una propuesta legislativa se debe valorar otras opciones que permitan resolver el problema y que luego de este análisis se infiera la opción de intervención pública más conveniente para la sociedad.
19. En particular, el ACB debería incluir aspectos tales como (a) la cantidad de carga transportada por vía marítima que estaría afectada por las prácticas realizadas por los transportistas (incluyendo el tipo de carga), (b) el costo adicional que estarían enfrentando los importadores y exportadores (diferenciado por tipo de carga), y (c) los efectos del cambio normativo propuesto considerando las capacidades de almacenamiento de los terminales portuarios destinados al despacho aduanero respecto al volumen de carga transportada por los terminales portuarios⁵. En relación a este último punto el ACB debería considerar:
- i. La disponibilidad de almacenamiento de los terminales portuarios que existen en la actualidad. Cada terminal portuario tiene un patio de contenedores dividido en bloques, los que pueden ser clasificados según tipo de tráfico, línea naviera atendida, tipo de contenedor (seco o reefer), entre otras consideraciones.
 - ii. El servicio de depósito temporal de carga contenedorizada y fraccionada que brindan las instalaciones portuarias, para ello se requiere conocer la infraestructura necesaria para brindar este servicio comprende las zonas de almacenamiento de carga fraccionada, vías de circulación interna de camiones y equipos, y vías de acceso y salida desde el exterior hacia los almacenes de carga fraccionada.
 - iii. El tráfico de carga en los principales terminales portuarios, identificándose a los principales actores involucrados: líneas navieras, almacenes extraportuarios, relaciones comerciales entre ellos, entre otros.
20. Adicionalmente, sería importante que se discuta dentro del ACB las limitaciones que podría generar las modificaciones propuestas a la Ley General de Aduanas, tanto en términos de implementación y ejecución como en términos del posible impacto sobre los agentes que operan en el comercio exterior de mercancías.

⁵ Se debe tomar en consideración que la existencia de terminales portuarios y extraportuarios para el despacho aduanero puede obedecer a la necesidad de contar con infraestructura suficiente para atender la carga que se moviliza a través de los terminales portuarios.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N° 031-2015/GEE

Pág. 8/9

21. Cabe indicar que, según estadísticas de la APN, el Terminal Portuario del Callao recibe el 75%6 de la carga transportada a nivel nacional. Asimismo, cabe indicar que las principales instalaciones portuarias están concesionadas⁷, por ello cualquier cambio en la legislación debe pasar por la opinión de los entes competentes (MTC, OSITRAN, APN).
22. Si bien, la GEE y la Secretaría Técnica no pueden afirmar que los cambios propuestos a la Ley General de Aduanas generará una mayor competitividad portuaria y del comercio exterior, si considera que un ACB podría incluir una discusión sobre este tipo de problemas potenciales para ponerlos en relación a los beneficios derivados de la medida que se propone.
23. Asimismo, se recomienda que el ACB sea desarrollado con estándares más propios de un RIA, a fin que las autoridades correspondientes, puedan contar con un modelo de análisis con niveles de exigencia superiores, a fin de dotar a sus decisiones de mayor solidez de cara a futuras decisiones de orden regulatorio.

III. CONCLUSIONES

- En este informe técnico se ha valorado los argumentos contenidos en el Proyecto de Ley N° 4451/2014-CR "Proyecto de Ley para el incremento de la competitividad portuaria y del comercio exterior", que propone modificar la Ley General de Aduanas.
- El análisis de de la GEE y la Secretaría Técnica se ha desarrollado siguiendo algunos pasos sugeridos en el modelo de Análisis de Impacto Regulatorio (RIA), específicamente recomendado por la OECD (2008)⁸.
- De acuerdo con la valoración desarrollada, se verificó que el "Objetivo de Política" parece estar claramente definido, sin embargo la "Identificación del Problema", si bien sugiere la existencia de un vacío legal que generaría sobrecostos a los consignatarios o dueños de la carga toda vez que su mercancía es trasladada hacia almacenes aduaneros privados, no presenta evidencia que respalde este supuesto.
- Asimismo, en el "Análisis Costo-Beneficio", no se ha incluido datos que permitan conocer la dimensión del problema identificado ni el tamaño de los beneficios (netos)

⁶ Según el "Reporte de Movimiento de Carga en los terminales portuarios de uso público, 2004" disponible en el siguiente enlace:

http://www.apn.gob.pe/c/document_library/get_file?p_l_id=3873553&folderId=3873655&name=DLFE-13614.pdf.

⁷ El 24 de julio del 2006 y 11 de mayo del 2011 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones suscribió con DP World Callao S.R.L. y APM Terminals Callao S.A, respectivamente, los Contratos de Concesión para el diseño, construcción, financiamiento, conservación y explotación del Nuevo Terminal de Contenedores -Zona Sur del puerto del Callao, Terminal Portuario de Paíta y Terminal Norte Multipropósito del Puerto del Callao, todos ellos con vigencia de 30 años.

⁸ OCDE (2008). *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. pp. 22-23.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N° 031-2015/GEE

Pág. 9/9

que obtendrían los agentes económicos del sector con la posible implementación de la propuesta regulatoria. El análisis incluido en la Exposición de Motivos es principalmente cualitativo al indicarse que no demandará mayores recursos al Estado, mientras que se ha resaltado la posible eliminación de sobrecostos que estaría perjudicando a los importadores y exportadores.

- Finalmente, es recomendable que el ACB sea desarrollado con estándares más propios de un RIA, a fin que las autoridades competentes puedan disponer de un modelo de análisis con niveles de exigencia superiores, a fin de dotar a sus decisiones de mayor robustez de cara a futuras decisiones de orden regulatorio.

Rodolfo Tupayachi Romero
Gerente de Estudios Económicos (e)

Jesús Espinoza Lozada
Secretario Técnico de la Comisión de Defensa
de la Libre Competencia

Lima, 2 de junio de 2015