

PERÚ:

PLAN ESTRATÉGICO
NACIONAL EXPORTADOR
2003 - 2013

PLAN
MAESTRO DE FACILITACIÓN
DE COMERCIO EXTERIOR

TOMO I
COMPETITIVIDAD
MACROECONÓMICA Y FISCAL

Abril de 2004

INDICE

Palabras del Ministro de Comercio Exterior y Turismo, Doctor Alfredo Ferrero

Palabras del Viceministro de Comercio Exterior y Turismo, Doctor Pablo de la Flor

Palabras de las Instituciones Representantes de la Comisión Multisectorial Permanente del PENX

TOMO I: COMPETITIVIDAD MACROECONÓMICA Y FISCAL

PRESENTACIÓN

- 1.1 Enfoque y diagnóstico de competitividad y facilitación de comercio exterior
 - 1.2 Enfoque y diagnóstico de competitividad macroeconómica
 - 1.3 Enfoque y diagnóstico de competitividad fiscal
 - 1.4 Aportes de la Comisión Multisectorial Permanente a la estabilidad macroeconómica
- Anexo macroeconómico

TOMO II : COMPETITIVIDAD FINANCIERA

- 2.1 Enfoque y diagnóstico de competitividad financiera
 - 2.2 Estrategias y programa de competitividad financiera
- Anexo financiero

TOMO III: COMPETITIVIDAD LOGÍSTICA EN OPERATIVIDAD ADUANERA

- 3.1 Enfoque y diagnóstico de competitividad logística en operatividad aduanera
 - 3.2 Estrategia y programa de competitividad en operatividad aduanera
- Anexo aduanero

TOMO IV: COMPETITIVIDAD LOGÍSTICA EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE TRANSPORTE TERRESTRE

- 4.1 Enfoque y diagnóstico de competitividad logística en infraestructura y servicios de transporte terrestre
 - 4.2 Estrategia y programa de competitividad en infraestructura y servicios de transporte terrestre
- Anexo terrestre

TOMO V: COMPETITIVIDAD LOGÍSTICA EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO

- 5.1 Enfoque y diagnóstico de competitividad logística en infraestructura y servicios de transporte aéreo
- 5.2 Estrategia y programa de competitividad en infraestructura y servicios de transporte aéreo
Anexo aéreo

TOMO VI: COMPETITIVIDAD LOGÍSTICA EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE TRANSPORTE MARÍTIMO

- 6.1. Enfoque y diagnóstico de competitividad logística en infraestructura y servicios de transporte marítimo
- 6.2. Estrategia y programa de competitividad en infraestructura y servicios de transporte marítimo
Anexo marítimo

BIBLIOGRAFÍA

Palabras del Ministro de Comercio Exterior y Turismo Dr. Alfredo Ferrero



La participación del comercio sobre la producción mundial continúa creciendo en forma sostenida. En particular, las exportaciones sobre el PBI mundial pasaron de 5% en 1870 a 23% en el 2002.

Nuestro país, aún rezagado en esta carrera (16% frente a 35% de Chile y 42% de Costa Rica), pretende recuperar el terreno perdido orientando en forma decidida su producción hacia el exterior.

Si bien contamos con ventajas comparativas para el desarrollo de una amplia gama de productos agroindustriales, hidrobiológicos y maderables entre otros, está claro que éstas no son suficientes para competir en un mundo globalizado. Se requiere, sin duda, desarrollar ventajas competitivas a nivel productivo, industrial y comercial.

En este marco, la iniciativa de formular y, fundamentalmente, de implementar, el plan estratégico nacional exportador (PENX) resulta un esfuerzo de enorme trascendencia para el país. El PENX, sustentado en una visión de mediano y largo plazo y en la activa participación del sector público y privado en cada una de sus fases, ha logrado establecer un foro para definir, priorizar y ejecutar acciones orientadas a mejorar la competitividad exportadora.

Si bien los planes operativos del PENX se han elaborado bajo un criterio sectorial (agroindustrial, textil- confecciones, forestal - maderable, joyería, artesanías, pesca-acuicultura y servicios intensivos en capital humano), también se consideró importante desarrollar un plan maestro de facilitación de comercio cuyas propuestas atraviesan todos los sectores productivos.

Se contemplan en él planteamientos vinculados a la competitividad fiscal, financiera, de infraestructura y transportes.

Tenemos claro, sin embargo, que el éxito de este trabajo dependerá del real compromiso de cada una de las instituciones públicas y privadas en asignar su mayor esfuerzo por avanzar en este sentido.

La estrecha correlación entre impulso exportador, crecimiento económico y reducción de las tasas de desempleo evidencia que este es el camino para lograr el desarrollo sostenible para el Perú. No será suficiente el desarrollo de una oferta exportable sino concretamos un compromiso firme con la competitividad a todo nivel.

Palabras del Viceministro de Comercio Exterior Dr. Pablo de la Flor



A partir del 31 de Marzo del 2003, con el lanzamiento de las Bases Estratégicas del Plan Esratégico Nacional Exportador (PENX) por el Presidente de la República, Dr. Alejandro Toledo, el Viceministerio de Comercio Exterior convocó a las entidades públicas y privadas vinculadas al sector con la finalidad de elaborar un Plan Maestro de Facilitación de Comercio, que nos permita ganar significativamente competitividad en los próximos 3 años.

El contenido del Plan Maestro, y así lo entiende la Comisión Multisectorial Permanente del PENX, contiene los elementos necesarios para cumplir con el tercer objetivo estratégico de éste: tener un marco legal que (a) permita la aplicación de mecanismos eficaces de facilitación del comercio exterior; (b) fomente el desarrollo de la infraestructura; y (c) permita el acceso y la prestación de servicios de distribución física y financieros en mejores condiciones de calidad y precio.

La solidez del Plan Maestro se funda en el diálogo y el consenso de las entidades públicas y privadas que han participado en su elaboración, las que, a su vez, han asumido tres parámetros fundamentales de referencia: (a) el actual entorno internacional de negocios; (b) la Vigésimo Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional; los Principios rectores del Plan de Gobierno en materia de Comercio Exterior de la actual administración; y (c) las necesidades en materia de competitividad de comercio exterior de las más de 4.000 empresas exportadoras del país.

*Metodológicamente, el Plan Maestro utiliza un enfoque sistémico, en torno al cual se estructuran **6 áreas** temáticas de trabajo: macroeconomía y política fiscal; financiamiento; operatividad aduanera; infraestructura y servicios de transporte terrestre, aéreo y marítimo, en sus ámbitos nacional como internacional. Como resultado de esa organización, se han consensuado 6 estrategias generales, 17 políticas, 41 objetivos específicos y 152 tareas concretas, que deben implementar 23 entidades del sector público, incluidos los Gobiernos Regionales, y 15 instituciones del sector privado vinculadas al comercio exterior, en los ejercicios 2004, 2005 y 2006.*

A partir de la elaboración del PENX y sus Planes Operativos Sectoriales y del Plan Maestro de Facilitación de Comercio, el Viceministerio de Comercio Exterior ha propiciado la cohesión de la Comisión Multisectorial Permanente (CMP) del PENX, como el Foro técnico para el diseño de políticas y estrategias dirigidas al desarrollo del comercio exterior. Al mismo tiempo, se ha contribuido a fomentar una cultura exportadora, que incluye un mejor posicionamiento de esta actividad en la percepción de los peruanos.

En tal sentido, quiero hacer público mi agradecimiento y reconocimiento a los miembros de la CMP y a las demás instituciones públicas y privadas que han participado en la elaboración del Plan Maestro de Facilitación por haber asumido el compromiso de llevar a buen puerto la competitividad del comercio exterior y, sobre todo, por haber apostado por la apertura como clave del desarrollo nacional.

Palabras de las Instituciones Representantes de la Comisión Multisectorial Permanente del PENX

Presidencia del Consejo de Ministros y Consejo Nacional de la Competitividad

“El Plan Maestro de Facilitación de Comercio constituye un avance conjunto para el desarrollo sostenido del comercio exterior para mejorar las exportaciones per cápita, que actualmente solo alcanzan los US\$ 300 aproximadamente. Por dos razones se considera que este plan es relevante: en primer lugar, contribuirá a crear un marco institucional para la reducción de las barreras locales, favoreciendo el acceso competitivo a los mercados internacionales; y en segundo lugar, será una herramienta que garantice reglas de juego claras y estables dentro de un escenario predecible”.

Ministerio de Relaciones Exteriores

«El Plan Maestro de Facilitación de Comercio es uno de los pilares fundamentales del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) y es el resultado del esfuerzo conjunto del sector público y privado. En ese sentido, el Plan Maestro de Facilitación debe proporcionar las herramientas necesarias para impulsar el crecimiento y diversificación de nuestra oferta exportable, complementando y sirviendo de marco para que, las 118 misiones que tiene el Ministerio de Relaciones Exteriores en todo el mundo, intensifiquen sus acciones de inteligencia de mercado, así como aquéllas de promoción y colocación de nuestros productos de exportación en el exterior.»

Ministerio de Economía y Finanzas

“Las exportaciones son un eje de desarrollo económico primordial para el Perú, para lo cual el sector público conjuntamente con el sector privado deben unir esfuerzos para presentar una estrategia eficiente de promoción de exportaciones de bienes y servicios, así como de facilitación del comercio exterior, evitando la introducción de distorsiones. De esta forma la oferta exportable del país se volverá más competitiva y creciente en el tiempo. En ese sentido, el Plan Maestro de Facilitación de Comercio constituye un instrumento a través del cual se pueden lograr estos objetivos, ayudando a alcanzar las metas establecidas para el sector exportador.”

Ministerio de la Producción

“Tal como lo hemos mencionado, el Perú tiene la gran oportunidad de ingresar a los mercados internacionales, realmente por la puerta grande, exportando una gran variedad de productos, pero para permanecer en el mercado se requiere lograr rentabilidad del producto. Por ello, la función del Estado así como de los operadores de servicios del comercio internacional debe fortalecer la capacidad de los exportadores, simplemente facilitando la labor, y de esa manera contribuir a la rentabilidad y cumplimiento de los compromisos.

En tal sentido, el Plan Maestro de Facilitación de Comercio constituye un intento importante de presentar las propuestas en los temas donde los operadores tienen problemas, y las alternativas de solución, que busquen adicionalmente, contribuir al desarrollo regional descentralizado del país mediante la modernización de los puertos, aeropuertos y carreteras”.

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

“La reducción de los costos logísticos, uno de los objetivos de la política sectorial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, es fundamental para mejorar la competitividad internacional de nuestros productos. En este sentido, el Plan Maestro de Facilitación de Comercio es una herramienta muy importante para optimizar la formulación de las políticas de transporte en todos sus modos”.

Comisión para la Promoción de Exportaciones - PROMPEX

“El Plan Maestro de Facilitación de Comercio, como importante herramienta estratégica del PENX, incrementará la competitividad de nuestros productos favoreciendo su ingreso y permanencia en los mercados internacionales. Constituye además una muestra de los resultados alcanzados por instituciones públicas, gremios empresariales y agentes económicos, mediante el esfuerzo coordinado y participativo que derivaron en propuestas de acción concretas para facilitar el proceso exportador”

Sociedad de Comercio Exterior - COMEX

“Uno de los principales aspectos para conseguir que las empresas peruanas sean competitivas es asegurar que se desenvuelvan en un entorno favorable a los negocios e inversión. Para ello es fundamental que la estructura tributaria sea equitativa y neutral, tal como indica la vigésimo segunda política del Acuerdo Nacional. Otro aspecto de gran importancia es asegurar la estabilidad financiera que solo puede obtenerse si este sector es manejado exclusivamente por manos privadas. Asimismo, es imprescindible contar con infraestructura moderna, sobre todo en lo concerniente a transporte y telecomunicaciones. El consenso entre las distintas instituciones del sector público y privado en el plan de facilitación indica que esta tecnología solo podrá ser ofrecida con la participación privada. Con esta propuesta consensuada, solo falta que le Gobierno ponga en marcha el proceso de concesiones y privatizaciones y podremos asegurar un gran paso hacia la competitividad del Perú y la inserción de nuestra economía en el mundo. “

Cámara de Comercio de Lima - CCL

“Creemos que el trabajo realizado por el sector privado y público ha sido por primera vez bien coordinado. Para tener éxito el Gobierno deberá implementar los cambios que le competen en la facilitación del comercio exterior, reducción de sobrecostos, estabilidad económica, jurídica y sobre todo evitar seguir creando más impuestos que nos quiten competitividad ante terceros países tanto para hacer rentables nuestras exportaciones como para atraer inversiones en el exterior. En la medida que se den estos cambios en pro de los sectores de mayor valor agregado podremos generar las fuentes de trabajo que el país requiere”.

Asociación de Exportadores - ADEX

“Siguiendo la positiva ruta trazada por el MINCETUR de elaborar en forma conjunta diversos planes de trabajo, se desarrolló el Plan Maestro de Facilitación de Comercio orientado a impulsar la competitividad del sector exportador, definiendo estrategias, acciones y responsables, en temas como el transporte aéreo, marítimo, y aspectos aduaneros, entre otros, que resultan críticos para el comercio exterior peruano. Sin embargo, el éxito del mencionado plan, que puede perfeccionarse, dependerá del seguimiento y eficiente ejecución de las tareas formuladas, para lo cual mantener y reforzar la Comisión Multisectorial Permanente del PENX sería recomendable”.

Sociedad Nacional de Industrias - SNI

“Las empresas peruanas enfrentan en la actualidad una serie de obstáculos y amenazas para poder competir en el mercado global. El Plan Maestro de Facilitación del PENX, responde a la urgencia por mejorar las condiciones de competitividad de la producción nacional y dinamizar el comercio exterior. Esperamos que las medidas y acciones propuestas sean ejecutadas de inmediato como un primer paso para ser más competitivos y aprovechar al máximo las preferencias que nos otorgan nuestros socios comerciales y los tratados de libre comercio”.

COMPETITIVIDAD MACROECONÓMICA Y FISCAL

Presentación

El tercer objetivo estratégico del Plan Estratégico Nacional Exportador (PENX) plantea la necesidad de aplicar mecanismos eficaces de facilitación del comercio exterior, mecanismos que fomenten el desarrollo de la infraestructura y el acceso a servicios logísticos y financieros en mejores condiciones de calidad y precio. Para abordar este objetivo de manera consistente, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR) encargó a MAXIMIXE coordinar la labor de formulación del Plan Maestro de Facilitación del Comercio 2004-2013. Dicha formulación se llevó a cabo entre los meses de octubre y diciembre de 2003.

En la formulación de este Plan Maestro participaron activamente los miembros de la Comisión Multisectorial de Comercio Exterior y del Comité de Facilitación del Comercio Exterior. En estos grupos de trabajo están representados el MINCETUR y los demás organismos públicos vinculados directa o indirectamente al comercio exterior, así como los gremios empresariales más importantes del país. En la elaboración del Plan se recurrió a la revisión y análisis de información primaria de carácter legal del Perú y otros países, complementada con la realización de entrevistas en profundidad con funcionarios, especialistas, empresarios y operadores diversos del comercio exterior (exportadores, agentes de carga, agentes de aduana, proveedores de servicios de transporte, administradores portuarios y aeroportuarios, etc.).

El Plan está estructurado en seis tomos que abarcan las siguientes áreas temáticas: macroeconomía y política fiscal, financiamiento, operatividad aduanera, infraestructura y servicios de transporte terrestre, transporte aéreo y por último, transporte marítimo. Cada tomo empieza con un diagnóstico de la situación del Perú en cada uno de los aspectos relevantes que atañen a la facilitación del comercio; complementado con un análisis comparativo de una muestra de países que constituyen casos relevantes de estudio. Esta muestra comprende a nuestros cinco socios de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y a Argentina, Brasil, Chile y México.

Luego, el primer tomo contiene los aportes de la Comisión Multisectorial Permanente en líneas con la obtención de estabilidad macroeconómica como marco para el desarrollo de la competitividad empresarial. Los siguientes tomos desarrollan lineamientos de política y actividades específicas orientadas a establecer el marco de facilitación requerido para impulsar un salto en la competitividad exportadora. Se trata de lineamientos y actividades de carácter transversal -de aplicación universal a todos los sectores de exportación-, complementarios a aquellos considerados dentro

del marco de los Planes Operativos Sectoriales de Exportación (POS), conformantes del PENX.

El Plan Maestro le plantea a la comunidad de comercio exterior el reto de partir de un amplio consenso con el Estado para emprender un esfuerzo conjunto, articulado y consistente para llevar adelante una estrategia ambiciosa que acelere el proceso de conversión del Perú en protagonista del comercio a escala internacional.

1.1 ENFOQUE Y DIAGNÓSTICO DE COMPETITIVIDAD Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR

1.1.1 De la liberalización abrupta a la competitividad sistémica

En la década de 1990, el Perú aplicó un modelo de desarrollo sustentado en la apertura al exterior, la liberalización de los mercados internos, la privatización de empresas públicas y la estabilización macroeconómica. Este modelo suponía, implícitamente, que la apertura de la economía, conjugada con la liberalización de los mercados internos, generaría mercados eficientes al propugnar una adecuada asignación de los recursos vía mayor competencia internacional y precios relativos de equilibrio.

El Perú podría transitar, así, del viejo modelo agotado de crecimiento hacia adentro, sustentado en la industrialización sustitutiva de importaciones, a un nuevo modelo de industrialización exportadora, basado en las ventajas comparativas del país (mano de obra y recursos naturales) y con verdadera capacidad para impulsar un crecimiento competitivo sostenido, generador de empleo y equidad.

Sin embargo, en los hechos, si bien la economía peruana creció a una tasa promedio anual de 4% entre 1991 y el año 2000, no se logró consolidar un nuevo modelo de desarrollo competitivo, que permitiera sustentar un crecimiento sostenido a una tasa de entre

6% a 7% -crecimiento requerido para reducir el desempleo y el subempleo-.

Paralelamente, en esos años, el ambiente económico internacional dio un vuelco sustancial hacia la globalización de los mercados, el despunte de la información y el conocimiento como factores críticos para alcanzar la competitividad, y el cambio continuo, rápido e incierto de las variables claves del funcionamiento de la economía y las finanzas.

Este nuevo contexto se caracteriza por un nuevo fenómeno de hipercompetencia global en los mercados internacionales y locales. Dicho fenómeno ha motivado que muchos países hayan tenido que abrir sus economías para incrementar su participación en los mercados internacionales, al tiempo que han buscado nuevas formas de defender sus mercados locales.

Esta tensa relación aparentemente contradictoria entre apertura y búsqueda de una protección de nuevo cuño es resuelta por un nuevo paradigma -el de la competitividad sistémica-, síntesis de una mayor apertura sustentada en mercados internos estructurados competitivamente desde las empresas, pasando por el sector, el gobierno y el país.

1.1.2 Nivel de competitividad del Perú

El siguiente cuadro reseña el Índice de Competitividad para el Crecimiento (Growth Competitiveness Index o GCI) reportado por el Informe de Competitividad Global elaborado por el Foro Económico Mundial, el cual ubica a cada país en una posición relativa. La primera posición representa al mejor calificado según su capacidad para lograr un crecimiento económico sustentable a mediano plazo. Dicha capacidad se determina tomando en cuenta variables del entorno macroeconómico, institucionalidad pública y desarrollo tecnológico.

Se puede apreciar que, en el 2002, Chile se afianzó como la economía más competitiva en el concierto latinoamericano. Este país se ubicó en el vigésimo lugar dentro de las economías del mundo, lo que significó un avance de siete lugares respecto al año 2001.

Le sigue, lejos, México, que ocupa el lugar 45 en el concierto mundial y que ha perdido tres posiciones respecto al año 2001 (42). Brasil ocupa la tercera posición en Latinoamérica y ocupa la posición siguiente a la de México en el ámbito mundial (46), dos posiciones debajo de la que alcanzó en el año 2001 (44).

El Perú ocupa la cuarta posición en Latinoamérica, con la posición 54 a nivel mundial. Llama la atención que supere a Argentina (63) y Venezuela (68). Excluyendo a Perú, Chile y Colombia,

que mejoraron su posición entre el 2001 y el 2002, los demás países de Latinoamérica que forman parte de la muestra mostraron un deterioro significativo en el año 2002.

RANKING DE COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO

Países	Años	
	2002	2001
EE.UU.	1	2
Reino Unido	11	12
Alemania	14	17
Chile	20	27
España	22	27
Portugal	23	25
Francia	30	20
Italia	39	26
México	45	42
Brasil	46	44
República Dominicana	52	50
Perú	54	55
Colombia	56	65
Argentina	63	49
Venezuela	68	62
Ecuador	73	68
Bolivia	78	67

Fuente: World Economic Forum: Global Report 2002-2003

1.1.3 Factores de la competitividad sistémica

En su sentido más elemental, la competitividad no es otra cosa que la capacidad que tiene cada empresa y cada cadena productiva del país para competir de igual a igual con las principales empresas del mundo, en precio, calidad y servicio. Viene a ser la capacidad de

producir y vender los productos más demandados por el mercado mundial, con las características y condiciones más demandadas (preferencias del consumidor), la mayor calidad y precios suficientemente baratos respecto de la competencia. El resultado natural de aumentar la competitividad de las empresas y cadenas productivas del sector es expandir sus exportaciones por encima del crecimiento de sus importaciones.

Bajo este enfoque, el concepto de ventaja competitiva adquiere una nueva dimensión. Se transita del concepto de la ventaja competitiva básica basada en costo-precio y calidad (que son los requisitos mínimos para entrar al juego de la hipercompetencia), y de la ventaja competitiva revelada (sustentada en la participación en el mercado), al nuevo concepto de ventaja competitiva sosten-

table, fundamentada en la capacidad y velocidad para aprender e innovar en nuevos productos y procesos de forma más rápida que la competencia. En este marco, si bien es la empresa la que debe competir en el mercado externo e interno, ella requiere de una competitividad sistémica e integral, que involucra los niveles mesoeconómico, macroeconómico, internacional, institucional y social.

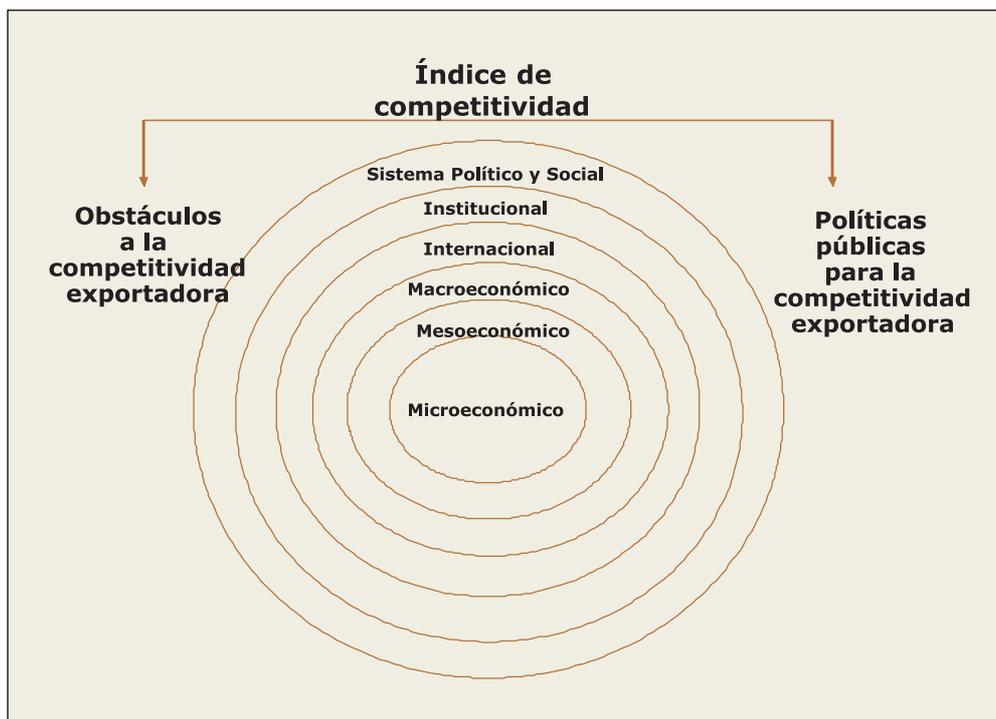
Para lograr la competitividad exportadora se requiere construir una cultura exportadora, edificar una competitividad macroeconómica sobre la base de la calidad y estabilidad de la política económica y comercial, nutrir el entorno institucional de credibilidad, moldear una competitividad logística y, sobre toda esa base, impulsar la eficiencia y calidad de gestión de las empresas (microeconomía) y las cadenas exportadoras (mesoeconomía).

$$\begin{aligned} & \textbf{COMPETITIVIDAD EXPORTADORA =} \\ & \text{Competitividad Microeconómica + Competitividad Mesoconómica +} \\ & \text{Competitividad Macroeconómica + Competitividad Institucional +} \\ & \text{Competitividad Logística + Cultura Exportadora} \end{aligned}$$

1.1.4 Facilitación: rol fundamental del Estado para impulsar la competitividad

Bajo un enfoque sistémico, la competitividad exportadora se construye por acción coordinada de todos los actores institucionales, vinculados directa o indirectamente al comercio exterior, en los

niveles macro, meso y micro. Esta visión sistémica evita esfuerzos compartimentalizados y estériles, por falla de factores exógenos a las decisiones empresariales. Es el Estado el llamado a desplegar un amplio enjambre de políticas públicas orientadas a levantar los obstáculos que se oponen a la competitividad exportadora en los niveles macroeconómico, institucional, logístico y cultural.



1.2 ENFOQUE Y DIAGNÓSTICO DE COMPETITIVIDAD MACROECONÓMICA

1.2.1 Para alcanzar la competitividad macroeconómica

Toda economía que aspira a ser exitosa necesita contar con un soporte de reglas de juego fiscales, monetarias y laborales claras, capaz de proyectar una base de estabilidad y predictibilidad de la demanda agregada y de eficiencia en la asignación de recursos. Esta base permite alcanzar la competitividad macroeconómica siempre que aumente sostenidamente el uso de los factores productivos, así como la eficiencia o productividad con que se utiliza dichos factores.

Para aumentar sostenidamente el uso de sus factores productivos, el Perú requiere:

- Elevar el ratio inversión/PBI de menos de 19% a no menos de 25% en el 2010.
- Elevar el ahorro interno de 16-17% del PBI a no menos de 23% en el 2010, con un ahorro público mínimo de 3%.

Para aumentar la eficiencia o productividad de los factores productivos se requiere:

- Un tipo de cambio que no distorsione la asignación de recursos entre bienes transables y no transables, aproximado a su valor

de paridad a largo plazo por medio de un régimen de tipo de cambio flexible administrado, que garantice la competitividad del tipo de cambio real.

- Un sistema financiero solvente con capacidad de brindar financiamiento a corto, mediano y largo plazo a tasas de interés competitivas internacionalmente.
- Un régimen fiscal sustentado en pocos impuestos, neutros, de fácil recaudación y que no generen un sesgo anti-exportador al propender a la exportación de impuestos o al desequilibrio entre subsidios a bienes importables versus bienes exportables o entre carga tributaria interna versus carga tributaria de sus socios comerciales.
- Una política monetaria autónoma sustentada en metas de inflación explícitas, cumplidas sobre la base del ajuste diario del saldo promedio de la cuenta corriente de las entidades financieras en el Banco Central de Reserva (BCR), a fin de orientar la evolución de la tasa de interés interbancaria y, por su intermedio, el nivel de las demás tasas de interés del mercado, las expectativas de inflación y la depreciación del sol.
- Un crecimiento sostenido y estable de la demanda agregada, para mantener una utilización óptima de las capacidades instaladas, evitando

políticas cortoplacistas procíclicas (de "pare y siga") tendientes a reproducir recurrentes crisis de sobreoferta con elevación de costos fijos unitarios, seguidas por crisis inflacionarias y de balanza de pagos.

1.2.2 ¿Cuándo existe un sesgo anti-exportador?

Las definiciones más ampliamente aceptadas en la literatura relacionan este sesgo con incentivos. Un país sigue una estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) si el tipo de cambio efectivo para las exportaciones del país (TCEx) es menor al tipo de cambio efectivo prevaleciente para sus importaciones (TCEm). Mientras mayor sea TCEx mayor será el incentivo para exportar, y mientras mayor sea TCEm mayor será el incentivo para importar. El tipo de cambio efectivo de exportación no solamente mide la moneda nacional ganada a cambio de un valor de exportación de un dólar, sino, también, todo subsidio de exportación, crédito fiscal, créditos especiales, etc. Del mismo modo, el tipo de cambio efectivo de importación adiciona al cambio la tasa arancelaria, así como el premio de importación resultante de la aplicación de restricciones cuantitativas y otros cargos.

En principio, una economía en la que $TCEx = TCEm$ implica la existencia de un régimen neutral, en la medida en que los incentivos para exportar son iguales a los incentivos para sustituir importaciones. Sin embargo, debido al hecho de que las cuatro economías del sudeste

asiático que han logrado el mayor éxito de desarrollo hacia afuera han estado más cerca a la neutralidad que a un sesgo substancial a favor de las exportaciones, la condición de neutralidad bien puede ser utilizada para fines prácticos como aquella consistente con una estrategia de promoción de la competitividad exportadora. Por tanto, puede distinguirse tres opciones estratégicas:

Estrategias	Balance de incentivos
• Estrategia ISI	$TCEx < TCEm$
• Estrategia PE ¹	$TCEx = TCEm$
• Estrategia Ultra-PE	$TCEx > TCEm$

1.2.3 Grado y patrón de promoción de exportaciones

Esta conceptualización estratégica permite vislumbrar, dentro del contexto de una estrategia PE, la posibilidad de que algunas actividades puedan ser sustitutivas de importaciones, en el sentido de que su TCEm puede exceder el TCEx promedio. Por lo tanto, el emprendimiento de una estrategia PE o Ultra-PE no está reñido con la vigencia de una estrategia ISI en algunos sectores.

Debe distinguirse, entonces, entre grado de sustitución de importaciones y patrón de sustitución de importaciones. Del mismo modo, el emprendimiento de una estrategia de promoción de exportaciones no necesariamente implica la ausencia de intervención del gobierno.

Una política de laissez-faire satisface el requerimiento $TCEx = TCEm$, pero ese es solamente un caso especial entre muchos estilos de intervención gubernamental posibles que también pueden satisfacer ese requerimiento. Si bien las economías del sudeste asiático -con la excepción de Hong Kong- se han caracterizado por utilizar distintas dosis y modalidades de participación gubernamental en el sistema económico, dichas experiencias demuestran que una estrategia PE exitosa descansa en tipos de cambio unificados, pocos subsidios condicionados e implementados con la mayor transparencia y bajo claras restricciones fiscales y, por último, una sólida institucionalidad de colaboración y cooperación entre sector público y privado.

Asumiendo la posibilidad de sustitución entre productos de diferentes sectores de la economía, en el largo plazo una intervención (subsidio) uniforme produce la misma estructura de precios relativos que una economía libre. Por tanto, es imposible mantener de manera simultánea una estrategia PE y una estrategia ISI. Incrementar el precio absoluto de los bienes exportables a través de la aplicación de subsidios no es una opción muy deseable o viable, al inducir un impacto alcista en los precios al consumidor y un incremento de la carga impositiva. Alternativamente, una parcial liberalización de importaciones puede tener las siguientes virtudes: aumenta el incentivo a exportar, puede reforzar la capacidad recaudatoria fiscal en la medida que promueve el crecimiento, reduce los precios al consumidor aumentando las posibilidades de

¹ Promoción de Exportaciones (PE)

elección de consumo y estimula la eficiencia empresarial.

En última instancia, una estrategia PE sustentada en una liberalización de importaciones y subsidios reducidos y transparentes parece estar asociada con una performance de crecimiento económico superior al que suele acompañar a una estrategia ISI, aunque para

el éxito de la primera estrategia la experiencia del sudeste asiático pareciera sugerir el requisito de haber pasado por un proceso ISI capaz de dejar un aprendizaje empresarial y un nivel de competitividad básica interna. El Perú ya tiene esa experiencia. Lo que le falta es adoptar una estrategia clara y consistente de promoción de exportaciones sustentada en el fomento de la competitividad sistémica.

1.3 ENFOQUE Y DIAGNÓSTICO DE COMPETITIVIDAD FISCAL

1.3.1 Génesis de la actual estructura tributaria

A principios de la década de 1990, se implantó en el Perú un sistema tributario de pocos impuestos con capacidad recaudatoria, de fácil recaudación, neutros y consistentes con los principios de equidad y promoción de la eficiencia económica. Así, la reforma redujo drásticamente el número de impuestos, exoneraciones e incentivos. Esta reforma dio frutos evidentes en sus primeros años, al impulsar la presión tributaria desde un nivel de 4% del PBI en 1990 hasta 14,1% en 1997.

Sin embargo, la carencia de un amplio acuerdo social y político que respaldara esta reforma hizo que, con el tiempo, las presiones sociales impulsaran una proliferación caótica de exoneraciones e incentivos, sin una concepción estratégica competitiva detrás y sin mecanismos de monitoreo efectivos para evaluar sus resultados.

Antes que incentivos para aumentar la producción, las exportaciones y la productividad, se trató de una distribución de dádivas y privilegios sin impacto competitivo. En su intento de compensar la consiguiente merma de ingresos tributarios derivada de la caótica discriminación impositiva, el gobierno recurrió a impuestos anti-técnicos y altas tasas impositivas.

La merma de ingresos tributarios no solo obedeció a lo dejado de recaudar de los agentes directamente exonerados, sino también a la creciente proclividad a la evasión y el contrabando desde zonas exoneradas hacia zonas no exoneradas o hacia beneficiarios no conformantes del grupo objetivo al que supuestamente estaba dirigida la exoneración. A ello se suman las enormes pérdidas de eficiencia económica, al distorsionar la asignación de recursos entre agentes económicos y sectores y al incrementar los costos de la administración tributaria.

Buena parte de estos beneficios tributarios han tendido a ampliarse con el tiempo y, además, han generado un efecto imitación en otros sectores de contribuyentes no favorecidos por exoneraciones. Las exoneraciones caóti-

cas se han convertido, así, en una salida política fácil, sustituta ineficiente a la ayuda directa vía gasto público canalizado estrictamente hacia los grupos objetivo beneficiarios.

1.3.2 Actual estructura tributaria base

El sistema tributario base del Perú descansa en cuatro impuestos: el Impuesto a la Renta a las Personas Jurídicas, el Impuesto a la Renta a las Personas Naturales, el Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC):

SISTEMA TRIBUTARIO BASE	
Impuesto a la Renta Personas Jurídicas	Tasa única de 27% (para el ejercicio 2004 es de 30%) a las utilidades y de 4,1 puntos porcentuales adicionales a la parte que no se reinvierte.
Impuesto a la Renta Personas Naturales	Estructura progresiva 15% Menor o igual a 27 UIT 21% Mayor a 27 hasta 54 UIT 27% Mayor a 54 UIT
IGV e IPM	19% del valor de venta
ISC	Impuesto específico según tasas vigentes

1.3.3 Exoneraciones e incentivos vigentes en el Impuesto a la Renta

Las exoneraciones e incentivos vigentes en impuesto a la renta de personas jurídicas son las siguientes:

Exoneraciones e Incentivos		
Tipo de Impuesto	Beneficio	Detalle
Impuesto a la Renta Personas Jurídicas	Exoneraciones e inafectaciones	Comunidades campesinas, instituciones religiosas y depósitos en el sistema financiero
	Deducciones	Las inversiones en infraestructura de servicio público son deducibles de renta neta.
	Diferimientos	Depreciación acelerada
	Tasas Reducidas	La inversión en la Amazonía y en el sector agrario otorga tasas reducidas.
	Créditos	Se otorga por reinversión en ciertas actividades o regiones, y por donaciones a instituciones calificadas.

Las exoneraciones e incentivos vigentes en impuesto a la renta de personas naturales son las siguientes:

	Beneficio	Detalle
Impuesto a la Renta Personas Naturales	Exoneraciones e inafectaciones	Indemnizaciones laborales, CTS, intereses por depósitos en el sistema financiero
	Deducciones	Las personas que inviertan en la selva pueden deducir el monto invertido hasta el 20% de su renta neta.
	Créditos	Las personas que realicen donaciones a instituciones educativas tienen derecho a un crédito contra el impuesto a la renta.

1.3.4 Exoneraciones e incentivos en el IGV

Las exoneraciones e incentivos vigentes en IGV e IPM son las siguientes:

IGV e IPM	Exoneraciones e Inafectaciones	Existen bienes y servicios inafectos al IGV/IPM, se diferencian de los grabados a "tasa cero" porque dichos bienes no pueden obtener crédito fiscal. Entre los bienes exonerados se encuentran productos agrícolas, viviendas con un valor de venta inferior a 35 UIT, el expendio de comidas a comedores populares, etc.
	Devoluciones	Es el derecho que tienen algunos sectores o regiones geográficas de solicitar la devolución de una parte del IGV pagado por los insumos
	Créditos	Los contribuyentes situados en la amazonía y determinadas actividades gozan de un crédito fiscal especial para las ventas realizadas fuera de la amazonía
	Otros Gastos Tributarios	Principalmente, Régimen de recuperación anticipada del IGV

1.3.5 Exoneraciones e incentivos en el ISC

Las exoneraciones e incentivos vigentes en ISC son las siguientes:

ISC	Exoneraciones e Inafectaciones	Entre los bienes exonerados se encuentran la venta de combustibles realizadas en la amazonía, las operaciones inafectas incluyen la importación de bienes donados a entidades religiosas.
	Devoluciones	Actualmente, el único caso es el de las empresas ubicadas en Madre de Dios, que pueden recuperar el ISC pagado por las compras de combustibles y derivados.
	Tasas Reducidas	Cuando un mismo producto tiene una tasa del impuesto menor por su localización geográfica (CETICOS) o por el sujeto que adquiere el bien.

1.4 APORTES DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL PERMANENTE A LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA PARA FOMENTAR LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL

En esta sección se consolidan los aportes de la Comisión Multisectorial Permanente en el entendido que la competitividad fiscal es fundamental para consolidar la competitividad empresarial que se plantea en el Plan Maestro de Facilitación de Comercio. A pesar de que las contribuciones no se han planteado como tareas y acciones determinantes, se logra obtener lineamientos básicos, consensuados entre el sector público y privado, transversales a todos los sectores de la economía.

Los objetivos fundamentales que se quieren obtener a partir de las sugerencias planteadas son: la estabilidad macroeconómica y las reglas claras de libre compe-

tencia y acceso al mercado; la simplificación del sistema tributario mediante la reducción progresiva de exoneraciones y la minimización del riesgo antiexportador de la política tributaria y la adecuación de la normatividad impositiva vigente a los principios de la OMC. Para lograr lo anterior es necesario, entre otros lineamientos, conseguir lo siguiente:

- A) Inflación baja y sostenibilidad fiscal a través de:
 - La preservación de una política monetaria con metas explícitas de inflación no mayores al 2,5%, con un margen de tolerancia de 1 p.p. hacia arriba o abajo.

- La reducción del déficit económico de 2% del PBI en 2003 a 0% en 2006 y superávit promedio anual de 1% del 2007 al 2013.
 - La reducción del gasto corriente no financiero de 14,7% en 2003 a 12,2% en 2006 y mantenerlo en 10% de 2007 a 2013.
 - La gestión reguladora consistente fusionando los organismos reguladores en una Superintendencia de Regulación.
 - La creación de Fondo de Sostenibilidad Fiscal con recursos equivalentes a $\frac{1}{4}$ del crecimiento del PBI en exceso del 3%, para financiar inversión en infraestructura en épocas de crecimiento menor al 3%.
- B) Ahorro e inversión privados necesarios para impulsar la inversión en infraestructura a través de:
- La generación sostenida de ahorro público del orden 3,5% del PBI.
 - La elevación de la inversión pública de 2,8% del PBI en 2003, a 3,3% en 2006 y 5,5% en 2013.
 - La reducción del ratio deuda pública externa sobre PBI, de 45,4% en 2003 a 40% en 2006 y a 30% en 2013.
 - La elevación del ahorro privado como porcentaje del PBI de 15,7% en 2003 a 17,4% en 2006 y a 21,3% en 2013, permitiendo que la inversión total pase de 27% del PBI en 2003.
 - El impulso de un programa de concesiones viales, puertos, aeropuertos y empresas de servicios de agua potable.
 - La elaboración de un inventario de proyectos y foros de inversión regionales.
- C) Reducción Progresiva de Exoneraciones a través de:
- La eliminación de exoneraciones a la Amazonía en el 2004 y la canalización de recursos a un Fondo de Inversión en Infraestructura Amazónica a cargo de Gobiernos Regionales y Locales.
 - La eliminación de la exoneración del ISC e IGV al diesel 2 y residual para las empresas de generación eléctrica en el 2005.
 - La eliminación de la exoneración del ISC al internamiento de vehículos usados y reparados en los CETICOS en el 2004.
- D) Ajuste de tasas impositivas a niveles impositivos internacionalmente a través de:

- El crédito tributario por reinversión equivalente al 50% de la renta neta reinvertida.
 - La reducción progresiva del IGV de 19% en el 2003 a 18% en el 2006 y 14% en el 2013.
 - La reducción progresiva del ISC a combustibles a la mitad de su promedio ponderado actual en el 2013, incentivando el uso de los combustibles más abundantes (gasolina y residual) y desincentivando el uso de los combustibles más escasos (diesel y kerosene).
 - El cambio del ISC a bebidas alcohólicas de ad valorem a ad volumen.
- E) Trato internacional al Impuesto a la Renta a través de:
- Una tasa de depreciación anual del 20% por reinversión en maquinarias, equipos industriales y demás activos fijos.
 - La amortización del gasto en intangibles dentro del plazo de 2 años de suscrito el contrato de cesión en uso.
- F) Evitar sobre costos a través de:
- La eliminación de la contribución a Essalud por gratificaciones y reducir el aporte a 7%, homologándola al nivel internacional, cubriendo la merma de ingresos con una reorganización.
- G) Evitar exportación del IGV a través de:
- La ampliación de los supuestos de recuperación anticipada del IGV incorporando los proyectos de inversión de todas las empresas.
- H) Evitar merma de competitividad por vigencia de impuestos y tasas anti-técnicos a través de:
- La eliminación del Impuesto a las Transacciones Financieras, compensándolo con reducción de exoneraciones tributarias.
 - La eliminación del Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) que castiga la generación de empleo, compensándolo con reducción de exoneraciones tributarias.

ANEXO MACROECONÓMICO
PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE EXONERACIONES

Gastos Tributarios 2003 (Millones de S./.)					
Sector	Tipo de Gasto	Tributo	Descripción de la Exoneración	Costo Anual	Año de Eliminación
Agrario	Exoneración	IGV	Amazonía - Exoneración en Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y Amazonas (excepto la actividad de construcción)	412,8	2004
	Exoneración	IGV	Amazonía - Exoneración a la construcción y al total de actividades fuera de la antigua región de Selva pero al interior de la Amazonía	225,5	2004
Amazonía	Exoneración	IGV	Amazonía Exoneración aplicable a la venta de combustibles	29	2004
	Exoneración	ISC	Amazonía Exoneración aplicable a la venta de combustibles	140,6	2004
	Devolución	IGV	Reintegro Tributario	82,9	2004
	Crédito	IGV	Crédito Fiscal Especial	15,1	2004
Energía	Exoneración	ISC	Exoneración al consumo de DIESEL 2 y Residual por las empresas de generación eléctrica	20	2005
	Exoneración	IGV	Exoneración al consumo de DIESEL 2 y Residual por las empresas de generación eléctrica	3,6	2005
CETICOS	Tasa Reducida	ISC	Tasa de 0% en el ISC aplicable a los vehículos usados y reparado en los CETICOS	193,7	2004
	Tasa Reducida	IGV	Tasa de 0% en el ISC aplicable a los vehículos usados y reparado en los CETICOS	34,9	2004

Fuente: BCRP

Elaboración: MAXIMIXE