

Carta N° 190-2024/DE/COMEXPERU

Lima, 16 de agosto de 2024

Congresista
ILICH FREDY LÓPEZ UREÑA
Presidente de la Comisión de Economía, Banca,
Finanzas e Inteligencia Financiera
Congreso de la República
Presente. -

Ref.: Proyectos de Ley N° 7851/2023-CR; 7706/2023-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre los proyectos de ley en referencia (en adelante, “los Proyectos”), que modifican la Ley N° 27889, Ley que crea el Fondo para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional (en adelante, “el Fondo”) con el objeto de incluir a las Áreas Naturales Protegidas dentro del ámbito a financiar; y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional a fin de destinar el ingreso recaudado a los Planes Copesco (Cusco y Nacional).

Al respecto, manifestamos nuestra posición en contra de las Proyectos debido a que las propuestas afectan el fortalecimiento de la industria turística del país y los esfuerzos realizados por Promperú para su promoción. En ese sentido, presentamos las siguientes observaciones:

- Existen diversos mecanismos, herramientas e instituciones que actualmente tutelan las Áreas Naturales Protegidas (ANP), por lo que no se justifica añadir un nuevo nivel de protección. Además, al incluir a las ANP como beneficiarias del Fondo, no se genera necesariamente una inversión directa en su protección o mantenimiento.
- En enero-mayo de 2024, la llegada de turistas internacionales se recuperó 97% en el mundo, frente a las cifras observadas en similar periodo antes de la pandemia. En Perú, la recuperación fue de 71% en el mismo periodo, mientras que, en países competidores de la región como México, Colombia y Chile, la recuperación fue del 100%, 132% y 96%, respectivamente.

- El Fondo debe seguir enfocado en cumplir su objetivo principal, que es el crecimiento, desarrollo y promoción del sector turístico nacional y sus principales activos. Reducir el presupuesto para promocionar al país en el mercado internacional no solo contribuiría a continuar rezagados en la recuperación del turismo receptivo frente al resto de países competidores, sino que también implica una menor generación de divisas, ingresos de millones de peruanos que dependen de manera directa o indirecta del turismo y potencial pérdida de dinamismo económico.

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

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos
Director Ejecutivo



OPINIÓN LEGAL

PROYECTOS DE LEY N° 7851/2023-CR Y 7706/2023-CR

PROYECTOS DE LEY QUE AMPLÍAN EL ALCANCE DEL FONDO PARA LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO TURÍSTICO NACIONAL

1. Sobre la protección de las Áreas Naturales Protegidas.

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son extensiones específicas del territorio nacional cuya finalidad es conservar la diversidad biológica del país, así como su valor cultural y científico. Estas áreas están bajo la responsabilidad del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP).

Esta entidad tiene el deber de proteger, supervisar y sancionar cualquier afectación al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Depende del Ministerio del Ambiente, lo que le proporciona el respaldo directo de un sector clave de la administración pública. Con ello se evidencia un alto nivel de protección, a cargo del Estado, para las ANP y, en general, para la biodiversidad en el territorio nacional, respaldado por diversos instrumentos normativos aprobados en los últimos años, como la Ley General del Ambiente y la Ley de Áreas Naturales Protegidas, entre otros.

Así, en vista que existen diversos mecanismos, herramientas e instituciones que actualmente tutelan las ANP, no se justifica añadir un nuevo nivel de protección. Más aún, considerando que, al incluir a las ANP como beneficiarias del Fondo, se genera un aumento en el presupuesto del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, pero no necesariamente una inversión directa en su protección o mantenimiento.

Por ello, no se evidencia en el Proyecto que el Fondo, recaudado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) y destinado a objetivos y beneficiarios distintos, garantice la protección de las ANP.

2. Sobre el financiamiento a COPESCO y otras entidades.

Los Proyectos reducirían el porcentaje que recibe la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PromPerú) del Fondo de Promoción Turística. Esto recortaría el presupuesto disponible para promocionar los atractivos turísticos del país en el mercado internacional, aun cuando Perú se encuentra entre los 20 destinos más rezagados en turismo receptivo a mayo de 2024, con un 29.3% menos de arribos de turistas internacionales que en enero-mayo de 2019. Este resultado nos ubica junto a países como Irán (-31.2%), Filipinas (-31.2%) y la República Libanesa (-31.7%), según datos de ONU Turismo.

El Fondo, creado en 2003, aporta a PromPerú el 80% de los ingresos recaudados a través del impuesto sobre los boletos de vuelos internacionales hacia el país, así como otros aportes o donaciones. El 20% restante se asigna al Plan Copesco Nacional, la entidad del Mincetur encargada de administrar y ejecutar los principales proyectos de inversión relacionados con el sector.

Uno de los proyectos pretende modificar estos porcentajes, de manera que PromPerú recibiría solo el 20% del fondo, mientras que el Plan Copesco Nacional obtendría el 40%. Un 10% se asignaría al Plan Copesco Cusco, un organismo del Gobierno Regional de Cusco similar a su



contraparte nacional, y el 30% restante a las municipalidades con ciudades patrimonio inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco.

No sería coherente reducir los ingresos de una de las entidades que contribuyó a que la llegada de turistas internacionales se cuadruplicó desde 2003 a 2019 gracias a su liderazgo para participar en ferias internacionales, sus campañas a través de videos y comerciales, su difusión de nuestros atractivos en países emisores de turistas, y un gran despliegue de nuestra marca país por el mundo. Menos aún tendría sentido reducir el presupuesto para promoción turística en un escenario en el que es fundamental recuperar el dinamismo del turismo receptivo, golpeado por la pandemia, los conflictos sociales y fenómenos climáticos ocurridos desde 2020 a 2023.

Sería más coherente enfocarse en soluciones que no dificulten la labor de recuperar el turismo receptivo y el ingreso de divisas para el país. Por ejemplo, redistribuir el presupuesto del Plan Copesco Cusco para asignar más recursos a obras exclusivamente turísticas, en lugar de reducir el presupuesto de PromPerú. Además, sería beneficioso ayudar a las municipalidades a mejorar sus capacidades técnicas y de gestión, con el fin de aumentar el impacto en proyectos turísticos que mejoren la competitividad de los activos turísticos de cada región.

3. Mejora regulatoria

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

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

Ambos proyectos, aunque tienen una intención loable de proteger el ambiente y el patrimonio nacional, no deberían considerar el Fondo como el mecanismo adecuado para cumplir sus

objetivos. Este Fondo tiene un objetivo específicamente determinado por la Ley, que es financiar actividades y proyectos destinados a la promoción y desarrollo del turismo nacional¹.

Si bien en los Proyectos se menciona que ha habido una reducción en la asignación de recursos para la protección de las ANP, no se detalla en qué medida se han reducido dichos recursos, ni los fundamentos que llevaron a esta reducción. Asimismo, no se proporciona una evaluación comparativa de los resultados en la protección entre los recursos anteriores y los actuales. Así, el legislador debería cuestionarse por qué las ANP no fueron consideradas inicialmente como beneficiarias del Fondo, a fin de comprender que las medidas propuestas carecen de idoneidad.

Por otro lado, es importante resaltar el enorme valor que tiene PromPerú para el crecimiento del sector turístico nacional. Además de los datos presentados en el acápite correspondiente, gracias al cumplimiento cabal de sus objetivos, entre los años 2003 y 2019 se cuadruplicó la llegada de turistas extranjeros al país². Reducir su presupuesto implicaría desvalorizar el trabajo realizado y en curso por esta entidad.

4. Conclusiones.

Manifestamente nuestra preocupación por el contenido de los Proyectos, ya que parecen desconocer el importante trabajo que realizan entidades como PromPerú en favor del desarrollo del país. En atención a ello, planteamos las siguientes observaciones para su consideración:

- Existen diversos mecanismos, herramientas e instituciones que actualmente tutelan las Áreas Naturales Protegidas (ANP), por lo que no se justifica añadir un nuevo nivel de protección. Además, al incluir a las ANP como beneficiarias del Fondo, no se genera necesariamente una inversión directa en su protección o mantenimiento.
- En enero-mayo de 2024, la llegada de turistas internacionales se recuperó 97% en el mundo, frente a las cifras observadas en similar periodo antes de la pandemia. En Perú, la recuperación fue de 71% en el mismo periodo, mientras que, en países competidores de la región como México, Colombia y Chile, la recuperación fue del 100%, 132% y 96%, respectivamente.
- El Fondo debe seguir enfocado en cumplir su objetivo principal, que es el crecimiento, desarrollo y promoción del sector turístico nacional y sus principales activos. Reducir el presupuesto para promocionar al país en el mercado internacional no solo contribuiría a continuar rezagados en la recuperación del turismo receptivo frente al resto de países competidores, sino que también implica una menor generación de divisas, ingresos de millones de peruanos que dependen de manera directa o indirecta del turismo y potencial pérdida de dinamismo económico.

¹ Ley N° 27889, Ley que crea el Fondo y el Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional.