

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2764/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA "LEY QUE PROMUEVE LA DIFUSIÓN DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO, TERRESTRE, MARÍTIMO Y FLUVIAL".**

## COMISIÓN DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

Período Anual de Sesiones 2020-2021

### PREDICTAMEN

Señor Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, el proyecto de ley siguiente:

- ❖ **Proyecto de Ley N° 2764/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario **PERUANOS POR EL KAMBIO**, a iniciativa del ex congresista **CLEMENTE FLORES VÍLCHEZ**, con el que se propone la *Ley que promueve la difusión de los atractivos turísticos en las empresas de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial*.
- ❖ El glosado proyecto legislativo, cumple con los requisitos formales establecidos por los artículos 75° y 76° -inciso 2)- del Reglamento del Congreso de la República; motivo por el cual, la Comisión procedió a solicitar las pertinentes opiniones para el estudio correspondiente.

#### I. SITUACIÓN PROCESAL:

##### a) Antecedente.

El Proyecto de Ley N° 2764/2017-CR, ingresó a Trámite Documentario el día 20 de abril de 2018. Fue decretado con fecha 03 de mayo de 2018 a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo y, a Comisión de Transportes y Comunicaciones, como Primera y Segunda Comisión Dictaminadora, respectivamente.

##### b) Opiniones solicitadas.

Fecha:	Institución:	Documento:
10/05/18	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.	Oficio N° 0673-2017-18/CCET-CR.
10/05/18	Ministerio de Cultura.	Oficio N° 0674-2017-18/CCET-CR.
10/05/18	Ministerio de Transportes y Comunicaciones.	Oficio N° 0675-2017-18/CCET-CR.
10/05/18	Presidencia del Consejo de Ministros.	Oficio N° 0676-2017-18/CCET-CR.
11/05/18	Cámara de Comercio de Lima.	Oficio N° 0677-2017-18/CCET-CR.
10/05/18	Cámara Nacional de Turismo.	Oficio N° 0678-2017-18/CCET-CR.
10/05/18	Asociación Peruana de Operadores de Turismo Receptivo.	Oficio N° 0679-2017-18/CCET-CR.
10/05/18	Ministerio de Economía y Finanzas.	Oficio N° 0680-2017-18/CCET-CR.

##### c) Opiniones e información recibida.

Fecha:	Institución:	Documento:
13/06/18	Ministerio de Cultura.	Oficio N° 960139-2018-DM/MC.
27/06/18	Cámara de Comercio de Lima.	Carta N° P/124.06.18/GL.
21/08/18	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.	Oficio N° 333-18-MINCETUR/DM.
25/10/18	Ministerio de Economía y Finanzas.	Oficio N° 1479-2018-EF/10.1.
19/11/18	Presidencia del Consejo de Ministros.	Oficio N° D01285-2018-PCM-SG.
17/12/18	Ministerio de Transportes y Comunicaciones.	Oficio N° 01150-2018-MTC/01.

#### II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA:

El texto legal contenido en el Proyecto de Ley N° 02764/2017-CR, es el siguiente:

**"PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA DIFUSIÓN DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO, TERRESTRE, MARÍTIMO Y FLUVIAL<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Esta propuesta recoge, en parte, el planteamiento del Proyecto de Ley N°1884-2012-CR del Grupo Parlamentario Acción Popular.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2764/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA "LEY QUE PROMUEVE LA DIFUSIÓN DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO, TERRESTRE, MARÍTIMO Y FLUVIAL".**

**Artículo 1°.- Objeto de la Ley.** Promover la difusión de los atractivos turísticos existentes en todo el Perú con la finalidad de fomentar el turismo doméstico y receptivo.

**Artículo 2°.- Difusión de los Spots Turísticos.** Las empresas de transporte aéreo, transporte terrestre interprovincial, transporte ferroviario, transporte marítimo, transporte fluvial, y demás relacionadas, pueden ejercer las funciones de promoción turística, con el soporte del gobierno peruano a través de la promoción de un atractivo turístico del país, el cual puede realizarse mediante la difusión de un spot publicitario, material impreso y/o similares.

**Artículo 3°.- Beneficios de la Ley.** Las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades relacionadas al sector turismo y/o actividades afines, que decidan acogerse a la presente Ley, gozarán de los siguientes beneficios:

- a) Publicidad gratuita en el portal del Estado Perú.Travel, auspiciado por la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo - PROMPERÚ, por un período no menor de un año.
- b) Adquisición de manera automática el derecho de uso de la Marca Perú, bajo las condiciones necesarias de ingreso. Asimismo, se obtendrá ingreso directo a la lista de licenciatarios de PROMPERÚ.
- c) Los gastos incurridos derivados de la aplicación del Artículo 2°, podrán ser contabilizados hasta un 25% para la declaración anual de rentas, los cuales serán provistos por PROMPERU en forma de boletas de pago con rango de factura.

**Artículo 4°.- Producción de la Publicidad.** Encárguese al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Cultura, en coordinación con la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo - PROMPERU, la producción de los spots turísticos, materiales impresos, entre otros, requeridos y diseñados bajo consideraciones de acuerdo mutuo entre la persona natural y/o jurídica con PROMPERU.

**Artículo 5°.- Distribución.** Encárguese al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, la distribución de la publicidad a las empresas de Transporte Terrestre Interprovincial, Transporte Ferroviario, Transporte Aéreo, Transporte Marítimo, Transporte Fluvial y empresas afines. Asimismo, PROMPERU facilitará la distribución de información turística mediante indicadores y estadísticos que permitan a los empresarios del sector transporte identificar potencialidades en diferentes regiones del país.

#### **DISPOSICIÓN FINAL**

**PRIMERA.- Reglamentación de la Ley.** El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el Ministerio de Cultura reglamentarán la presente Ley en un plazo no mayor de 60 días calendarios en lo referente a su sector. La coordinación estará a cargo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

**SEGUNDA.- Vigencia de la Ley.** La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de publicada la reglamentación.

#### **DISPOSICION TRANSITORIA**

**ÚNICA.-** En tanto se produzca el material publicitario, determinados en la presente ley, es posible la utilización de material publicitario de años anteriores con o sin ninguna adaptación de los mismos".

### **III. MARCO NORMATIVO:**

- a) Constitución Política del Perú de 1993.
- b) Reglamento del Congreso de la República.
- c) Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
- d) Ley N° 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- e) Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- f) Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- g) Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2764/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA "LEY QUE PROMUEVE LA DIFUSIÓN DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO, TERRESTRE, MARÍTIMO Y FLUVIAL".**

- h) Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- i) Ley N° 29408, Ley General de Turismo.
- j) Ley N° 30075, Ley de Fortalecimiento de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo - PROMPERÚ.
- k) Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año 2018.
- l) Ley N° 31085, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año 2021.
- m) Decreto Legislativo N°0183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas.
- n) Decreto Legislativo N°1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto.
- o) Decreto Supremo N°179-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta.
- p) Decreto Supremo N°003-2010-MINCETUR, Reglamento de la Ley General de Turismo.
- q) Decreto Supremo N°013-2013-MINCETUR, Reglamento de Organización y Funciones PROMPERÚ.
- r) Resolución de Superintendencia N° 007-99/SUNAT, Reglamento de Comprobantes de Pago.

#### **IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA:**

##### **a) Análisis Técnico.**

En la Exposición de Motivos contenido en el proyecto legislativo bajo análisis, se señala que, el Perú, es un país que cuenta con un inmenso legado patrimonial en todo su territorio, así como también con innumerables atractivos naturales de flora y fauna, añadiéndose el creciente, y no poco relevante, turismo gastronómico. Asimismo, es uno de los países con mayor número de bienes declarados como Patrimonio de la Humanidad, según lo acredita la UNESCO<sup>2</sup>. Cuenta con muchas características que lo convierten en un gran destino turístico: **(i)** es considerado uno de los 07 focos originarios de cultura en el mundo; **(ii)** cuenta con más de 70 sitios arqueológicos considerados de uso turístico; **(iii)** es uno de los 12 países mega diversos; **(iv)** su diversidad geográfica permite la práctica de disímiles deportes de aventura, así como deportes acuáticos, **(v)** cuenta con 11 lugares inscritos en la lista de patrimonio de la humanidad: Parque Nacional Río Abiseo, Parque Nacional Huascarán, Sitio Arqueológico de Chavín, Zona Arqueológica de Chan Chan, Centro Histórico de Lima, Santuario Histórico de Machu Picchu, Ciudad del Cusco, Líneas y Geoglifos de Nasca y de Pampas de Jumana, Parque Nacional del Manu, Centro Histórico de Arequipa y la Isla de Taquile en el Lago Titicaca. Es importante señalar que el turismo es la tercera fuente generadora de divisas para el Perú y el principal generador de divisas del sector servicios, además se prevé para el año 2021 alcanzar los 7 millones de turistas internacionales.

Para alcanzar el objetivo, se cuenta con atractivos turísticos reconocidos a nivel internacional, entre estos, Machu Picchu, Líneas de Nazca, Señor de Sipán y, con amplias riquezas naturales tales como: Río Amazonas, Cañón del Colca, Nevado del Huascarán, etc. La potencialización de estos atractivos turísticos tendrá un impacto directo en nuestra economía nacional. El sector turismo tiene una participación dinámica y considerable en el PBI. Su importante contribución al crecimiento de la economía lo llevan a ser considerado como un sector que mitiga los efectos adversos de cualquier crisis económica, y se puede ver en su participación constante en el PBI de 3.75% en el último quinquenio.

La masiva llegada de turistas internacionales se devela en sus altas tasas de crecimiento anual, es por ello, que en MINCETUR se ha trazado la meta de alcanzar 7 millones de visitantes para el 2021, y aunque muy probablemente esta cifra se encuentre rezagada por los eventos adversos del fenómeno Costero, aún puede lograrse la meta establecida. Así, se estima que para este año [2018] se logre 4.36 millones de turistas internacionales.

El turismo receptivo es el tercer generador de divisas del sector servicios, con un rol relevante en el abastecimiento de moneda extranjera para el sistema financiero, en el Período 2001-2015, se

<sup>2</sup> <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=3250>

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2764/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA "LEY QUE PROMUEVE LA DIFUSIÓN DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO, TERRESTRE, MARÍTIMO Y FLUVIAL".**

acumuló la suma de US\$ 17, 871 millones, además, en el año 2015 creció el ingreso de divisas en 6.2% respecto al 2014. En el ranking de las ciudades más visitadas del Perú, por supuesto, resalta nuestro principal atractivo turístico, Machu Picchu en Cusco.

En cuanto a la infraestructura turística a nivel nacional, se puede apreciar que el incremento de establecimientos como hoteles (en sus diferentes categorías) y hospedajes, ha sido discreto; es decir, la capacidad de albergar turistas ha incrementado, pero en menor proporción comparado con el aumento de visitantes internacionales. Los turistas pernoctan entre 01 y 02 días, habiendo en el año aproximadamente una habitación por cada 120 arribos.

En este sentido, es necesario que el Estado fortalezca la difusión de toda la riqueza con la que cuenta a fin de hacer que los ciudadanos la conozcan, valoren, preserven y difundan, recordando las palabras de Antonio Raimondi: "(...) dar a conocer el Perú a los peruanos, sobre todo a los jóvenes, hacerles comprender sus riquezas naturales tan variadas".

#### **b) Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma.**

El artículo 103° de la Constitución Política del Perú de 1993, establece que, pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La Constitución no ampara el abuso del derecho.

Los artículos 4°-numeral 1)- y 5° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establecen como competencias exclusivas del precisado Poder del Estado: diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno; siendo que, política sectorial, constituye el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada. Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República y, su cumplimiento, es responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. El ejercicio de dichas competencias compartidas del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, está regido por la invocada Carta Fundamental; la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783; la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867; Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972; y, por las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios y entidades que componen el Poder Ejecutivo, según corresponda.

Asimismo, conforme al artículo 3° de la Ley General de Turismo, Ley N° 29408, concordante con el artículo 5° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2010-MINCETUR, son principios de la actividad turística, entre otros: **i) Desarrollo Sostenible:** El desarrollo del turismo debe procurar la recuperación, conservación e integración del patrimonio cultural, natural y social; y, el uso responsable de los recursos turísticos, mejorando la calidad de vida de las poblaciones locales y fortaleciendo su desarrollo social, cultural, ambiental y económico; **ii) El Fomento de la inversión privada:** El Estado fomenta y promueve la inversión privada en turismo que contribuya a la generación de empleo, mejora de calidad de vida de la población anfitriona y transformación de recursos turísticos en productos turísticos sostenibles; **iii) Descentralización:** El desarrollo turístico es responsabilidad e involucra la participación e integración de gobiernos regionales, municipalidades y poblaciones locales, para el beneficio directo de la población; **iv) Calidad:** El Estado, en coordinación con los distintos actores de la actividad turística, promueve e incentiva la calidad de los destinos turísticos para satisfacción de los turistas, así como acciones y mecanismos que permitan la protección de sus derechos; **v) Cultura turística:** El Estado debe promover la participación y compromiso de la población en general y de los actores involucrados en la actividad turística en la generación de condiciones que permitan el desarrollo del turismo, fomentando su conocimiento, fortalecimiento y desarrollo sostenible; **vi) Identidad:** El desarrollo del turismo

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2764/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA "LEY QUE PROMUEVE LA DIFUSIÓN DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO, TERRESTRE, MARÍTIMO Y FLUVIAL".**

contribuye a fortalecer el proceso de identidad e integración nacional, promoviendo en especial la identificación, rescate y promoción del patrimonio inmaterial con participación y beneficio de las poblaciones locales; y, **viii) Conservación:** El desarrollo de la actividad turística no debe afectar ni destruir las culturas vivas ni los recursos naturales, debiendo promover la conservación de estos. La actividad turística está sustentada en el rescate y revaloración de la cultura ancestral.

#### Instrumento Técnicos.

- **Marco Legal:** En el Plan Estratégico Nacional de Turismo-PENTUR, se proponen cuatro pilares estratégicos, componentes y acciones estratégicas para el Sector Turismo a nivel nacional y, establece que los Gobiernos Regionales deben implementarlos con los Planes Estratégicos Regionales de Turismo-PERTUR, de acuerdo a lo previsto en la Ley General de Turismo, en armonía con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- **Aprobación:** Los Gobiernos Regionales aprueban su Plan Estratégico Regional de Turismo (PERTUR) como instrumento técnico normativo de planificación de cada departamento. Su elaboración y actualización, es un proceso liderado por el gobierno regional, contándose con la participación de los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil, así como la asistencia técnica del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR, conforme a los parámetros del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico o el que haga sus veces<sup>3</sup>.
- **Fortalecimiento del Turismo e Inversiones:** En atención al vigente Plan Estratégico Nacional de Turismo-PENTUR, el turismo en el Perú, constituye uno de los principales cimientos para el desarrollo sostenible de la economía nacional que, sumado a este esfuerzo, los acuerdos comerciales, como los Tratados de Libre Comercio (TLC), Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)<sup>4</sup> y la participación activa en los principales foros de los organismos internacionales: Organización Mundial del Turismo (OMT), Alianza del Pacífico (AP), Organización de Estados Americanos (OEA), Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), Organización de Tratados de Cooperación Amazónica (OTCA) y el Foro Económico Mundial (WEF) que, definitivamente, han fortalecido nuestra consolidación como destino atractivo para el turismo e inversiones.<sup>5</sup>
- **Consumo Turístico Interior:** Desde el punto de vista de la demanda, el Consumo Turístico Interior es el gasto que realizan los visitantes receptivos e internos, alcanzando en el año 2015 los S/ 42,1 miles de millones de soles (6,9% del PBI), del cual, el **gasto turístico interno** representa 62,2%, el **gasto turístico receptivo** 31,4% y los otros gastos 6,4%. La tendencia del crecimiento del turismo nacional es sostenible en el país. Cada año representa un incremento muy importante de la cantidad de personas que nos visitan para realizar actividades turísticas y culturales en los diferentes destinos, principalmente, al interior.

#### c) Análisis de las Opiniones Recibidas.

**Ministerio de Cultura**, mediante Oficio N° 960139-2018-DM/MC del 13 de junio de 2018, remitió a esta Comisión de Comercio Exterior y Turismo, el Informe N° 900019-2018-CDR/OGAJ/SG/MC, emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica con fecha 05 de junio de 2018, **observándose** el Proyecto de Ley, ya que la Dirección General de Defensa del Patrimonio Cultural, con Informe N° 900016-2018-DGPD/VMPCIC/MC, sugirió que el porcentaje señalado en el literal c) contenido en el propuesto artículo 3°, sea evaluado a nivel de impacto económico; y, asimismo, por cuanto al establecerse beneficios tributarios, se contravendría el artículo 79° de la Constitución del Perú.

<sup>3</sup> Artículos 11° y 12° de la Ley General de Turismo, Ley N° 29408.

<sup>4</sup> Iniciativa desarrollada por doce economías miembros del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC): Australia, Brunéi, Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Vietnam. El TPP ha sido uno de los procesos de negociación plurilateral más ambicioso y amplio entre países de tres continentes (América, Asia y Oceanía).

<sup>5</sup> MINCETUR: PENTUR, 2025

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2764/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA "LEY QUE PROMUEVE LA DIFUSIÓN DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO, TERRESTRE, MARÍTIMO Y FLUVIAL".**

**Cámara de Comercio de Lima**, a través de Carta P/124.06.18/GL del 27 de junio de 2018 expresó a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo su **conformidad**, respecto al fondo del Proyecto de Ley; pero, con lo referente a los atractivos turísticos objeto de promoción, se debe contar con la conformidad de los entes involucrados (PROMPERÚ, MINCETUR) y, la priorización del Certificado de Calidad Turística, conforme al Plan Nacional de Calidad Turística - CALTUR. Además, el uso de la Marca Perú, debe condicionarse al cumplimiento de los requisitos previstos en el marco legal vigente; y, por último, se cuestionó la redacción del citado literal c): *"boletas de pago con rango de factura"*, por no ajustarse a la normativa sobre la materia.

**Ministerio de Comercio Exterior y Turismo**, con Oficio N° 333-2018-MINCETUR-DM de fecha 20 de julio de 2018, le remitió a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, el Informe Legal N° 05-2018-MINCETUR/VMT/DGPDT-RGC de la Dirección General de Políticas de Desarrollo Turístico del 10 de julio de 2018, en el que se concluyó por la **inviabilidad** del Proyecto de Ley 2764/2017-CR; pues, entre otras situaciones se pretende establecer acciones y regulaciones no acordadas para la consolidación de esfuerzos de promoción turística expresados en el Plan Estratégico Nacional de Turismo - PENTUR; asimismo, por contravenir las disposiciones de la Ley General de Turismo, su Reglamento y el Fortalecimiento de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo - PROMPERÚ, Ley N° 30075, así como su Reglamento.

**Ministerio de Economía y Finanzas**, mediante Oficio N° 1479-2018-EF/10.1 del 25 de octubre de 2018, le remitió a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, el Informe N° 239-2018-EF/61.01, emitido con fecha 06 de agosto de 2018, en el que se consolidaron las opiniones **desfavorables** de las Direcciones Generales de Política de Ingresos Públicos y Presupuesto Público del indicado Ministerio; pues, de aprobarse el Proyecto de Ley N° 2764/2017-CR, se tendrían que asignar los recursos públicos necesarios a los Ministerios de Cultura, Comercio Exterior y Turismo, así como a PROMPERÚ, para financiar los gastos de publicidad a contratarse, distribución de información turística vía indicadores y estadísticas, la elaboración de spots, materiales impresos, entre otros, no previstos en el Presupuesto del Sector Público y la contravención del Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en los artículos 78° de la Constitución y I del Título Preliminar de la [hoy derogada] Ley N°28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto<sup>6</sup>. No se ha realizado el análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme al artículo 3° de la Ley N°30694, esto es, al carecer los citados Ministerios y PROMPERÚ la disponibilidad de los créditos presupuestales suficientes, tampoco se ha estimado el impacto que generará en el presupuesto del Estado la aplicación del glosado proyecto legislativo. Por último, también se concluyó por la **improcedencia** del Proyecto de Ley que nos ocupa; toda vez que, la actividad que realicen las empresas indicadas, no calificaría como un acto de liberalidad, sino que estaría vinculada a la producción de la renta gravada; además, los gastos que realicen para llevar a cabo la prestación del servicio de promoción turística a favor del Estado serán deducibles para efectos del Impuesto a la Renta, en tanto sean necesarios para el negocio que realizan, esto es, conforme a la Ley del Impuesto a la Renta; y, en cuanto a lo propuesto en el artículo 3°c), dicha medida resultará ser más gravosa para los contribuyentes, ya que la regulación de dicho impuesto permite deducir la totalidad de los referidos gastos en tanto califiquen como causales y sustentados con facturas.

**Presidencia del Consejo de Ministros**, mediante Oficio N°D011285-2018-PCM-SG de fecha 19 de noviembre de 2018, se alcanzó el Informe N° D01392-2018-PCM/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica el 30 de octubre de 2018, con el que se remitió a esta Comisión los glosados Informes N°05-2018-MINCETUR/VMT/DGPDT-RGC, N°239-2018-EF/61.01 y, además, el Informe N° 2285-2018-MTC/08 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

<sup>6</sup> **Artículo 1.- Equilibrio Presupuestario:** El Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2764/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA “LEY QUE PROMUEVE LA DIFUSIÓN DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO, TERRESTRE, MARÍTIMO Y FLUVIAL”.**

**Ministerio de Transportes y Comunicaciones**, a través del Oficio N°1150-2018-MTC/01 del 13 de diciembre de 2018, le remitió a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, los Informes N°365-2018-MTC/15.01, N°73-2018-MTC/15.01 y N°2285-2018-MTC/08 de la Dirección de Regulación y Normatividad - Dirección General de Transporte Terrestre y Oficina General de Asesoría Jurídica, en los cuales, se llegaron a las conclusiones siguientes:

- La publicidad es una actividad económica que puede realizarse por cualquier persona, por lo cual, no es necesario una norma de rango de ley para que el Estado contrate esta actividad.
- Se sugirió sustituir “*transporte terrestre interprovincial*” por “*transporte terrestre de ámbito nacional*”; como observación, no se ha normado quién asumirá los costos de la producción de publicidad y contratación del transporte para la exhibición en las unidades, considerándose la contradicción contenida en el artículo 3°c) del Proyecto de Ley, así como el análisis costo-beneficio de dicha medida en la Exposición de Motivos.
- Precisar quién exhibirá la publicidad, pues en caso de obligarse a las empresas de transporte, se deberá establecer expresamente, justificándose en atención a la afectación del derecho a la libertad de contratar y la ausencia de medidas alternativas, entre otras.
- Precisar [artículo 5°] que, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, será el encargado de distribuir la publicidad a las empresas de transporte, con el apoyo del Sector Transportes y Comunicaciones, en el marco de sus competencias.
- **Observación** del artículo 6°, ya que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no es el competente en materia de Turismo; pero se le encarga, en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, la distribución de la publicidad a las empresas de transporte.

#### d) Análisis de la Comisión.

El objeto del Proyecto de Ley N°2764/2017-CR es promover la difusión de los atractivos turísticos existentes en el territorio nacional, fomentándose el turismo doméstico y receptivo; para lo cual, “*podrían*” desempeñar la “*función*” de promoción las empresas de transporte: aéreo, terrestre interprovincial, ferroviario, marítimo, fluvial y otros, con el soporte que brindará el Estado, en la difusión de spots publicitarios, material impreso y/o similares (producidos por los Ministerios de Cultura y de Comercio Exterior y Turismo, requeridos y diseñados por acuerdo entre la persona natural/jurídica con PROMPERÚ); encargándose al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la distribución de dicha publicidad a las precitadas empresas, facilitándoles PROMPERÚ la data turística vía indicadores y estadísticos que les permita identificar potencialidades en diferentes zonas del país; y, las personas naturales o jurídicas ligadas al Sector Turismo o afines que decidan acogerse, gozarán de los beneficios precisados en el artículo 3° de la propuesta legislativa.

Al respecto, el *Principio de Coherencia Normativa (Unidad Lógica o Ausencia de Contradicciones)*, establece que no deben existir conflictos, contrariedades o antinomias entre las normas<sup>7</sup>; pues, estas son consecuencia de la actividad interpretativa que implica observar *mínimos criterios de logicidad*, situación que no fue advertida al desarrollarse el acotado Proyecto de Ley; pues, de un lado, en sus artículos 2° y 5° se faculta a las *personas jurídicas* a ejercer la “*función*” allí precisada y, de otro, en sus artículos 3° y 4°, se comprenden a las *personas naturales* y a las *jurídicas* en los beneficios detallados; y, del mismo modo, en cuanto al giro del negocio o la actividad económica de las empresas al constituirse como tales o como consecuencia de los cambios posteriores de la misma, no se ha tenido en consideración que, en virtud de lo establecido por el artículo 62° de la Carta Fundamental<sup>8</sup>, los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes.

<sup>7</sup> Rodilla, Miguel Ángel. ¿Unidad lógica o dinámica? Coherencia y sistema jurídico en Kelsen. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho N° 32 [2009] ISSN: 0214-8676, Página N° 275.

<sup>8</sup> Artículo 62°.- **Libertad de Contratar:** La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2764/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA “LEY QUE PROMUEVE LA DIFUSIÓN DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO, TERRESTRE, MARÍTIMO Y FLUVIAL”.**

En lo concerniente al beneficio tributario contenido en el proyecto legislativo [Artículo 3°.c)], de aprobarse, se “*sobrelegislaría*” en la materia; pues, la Ley del Impuesto a la Renta<sup>9</sup>, sí permite la deducción de la totalidad de los referidos gastos en tanto califiquen como causales, siempre y cuando estén sustentados con los correspondientes comprobantes de pago, conforme al último párrafo del artículo 37° de la acotada Ley<sup>10</sup>; además, de lo previsto por el artículo 4° -numeral 3, inciso 3.2., literales a) y b)- del Reglamento de Comprobantes de Pago<sup>11</sup> que, tampoco se ha tenido en cuenta al proponerse el indicado literal c).

De otro lado, en atención al artículo 5° -*in fine*- contenido en la iniciativa legislativa bajo análisis, la Comisión considera sustancial precisar que, si bien es cierto el primer párrafo del artículo 190° de la Constitución, señala que las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles; también es verdad que, en concordancia con lo previsto por el artículo 29° de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N°27783, a la fecha, aún no se han constituido las regiones, ni mucho menos creado a nivel nacional; motivo por el cual, el término “*regiones*” utilizado en el propuesto artículo 5°, se encuentra fuera de todo contexto real y legal.

Por último, en cuanto a las disposiciones del Proyecto Legislativo materia del presente dictamen: publicidad gratuita, elaboración de spots publicitarios, material impreso o similares, a cuenta del Gobierno Nacional, así como los encargos de la distribución de dicha publicidad a las empresas de transporte aéreo, terrestre interprovincial, ferroviario, marítimo, fluvial y otras, por parte de los Ministerios de Cultura, de Comercio Exterior y Turismo, de Transportes y Comunicaciones, además de la facilitación asignada a PROMPERÚ, la Comisión ha colegido que, evidentemente, no se han tenido en cuenta las funciones y competencias que les corresponden a las precitadas Instituciones; y, del mismo modo, tampoco se observó el Principio de Equilibrio Presupuestario, consagrado en los artículos 78° de la invocada Carta Maga y 2°-inciso 2.1 numeral 1)- del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto<sup>12</sup>, Decreto Legislativo N° 1440, situación jurídica que, efectivamente, descalifica la glosada iniciativa legislativa para los efectos de su aprobación por parte de esta Comisión de Comercio Exterior y Turismo.

## V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO:

*clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.*

<sup>9</sup> Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N°179-2004-EF, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 08 de diciembre de 2004.

<sup>10</sup> Artículo 37°.- [...] Para efecto de determinar que los gastos sean necesarios para producir y mantener la fuente, estos deberán ser normalmente para la actividad que genera la renta gravada, así como cumplir con criterios tales como razonabilidad en relación con los ingresos del contribuyente, generalidad para los gastos a que se refieren los incisos I), II) y a.2) de este artículo, entre otros.

<sup>11</sup> Artículo 4°.- **Comprobantes de Pago a emitirse en cada caso:**  
Los comprobantes de pago serán emitidos en los siguientes casos: [...]

**3 Boletas de Venta:** [...]

**3.2.** La boleta de venta no permite ejercer derecho a crédito fiscal ni puede sustentar gasto o costo para efecto tributario, salvo:

- a) Los casos en que la ley lo permita siempre que se identifique al adquirente o usuario con su número de RUC, así como con sus apellidos y nombres o denominación o razón social.
- b) La deducción de gastos de las rentas de cuarta y quinta categorías por concepto de los importes pagados por los servicios mencionados en el inciso d) del artículo 26-A del Reglamento de la Ley del Impuesto a la Renta, siempre que se identifique al usuario con el número de su documento nacional de identidad o de RUC. Tratándose de personas naturales extranjeras domiciliadas en el país se les debe identificar con su número de RUC.

<sup>12</sup> Artículo 2°.- **Principios.**

**2.1** Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:

1. **Equilibrio presupuestario:** Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2764/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA “LEY QUE PROMUEVE LA DIFUSIÓN DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO, TERRESTRE, MARÍTIMO Y FLUVIAL”.**

Conforme al análisis precedente, con el Proyecto de Ley N°2764/2017-CR, se pretende promover la difusión de los atractivos turísticos existentes en nuestro territorio nacional, fomentándose el turismo doméstico y receptivo a través de las empresas de transporte: terrestre interprovincial, aéreo, ferroviario, marítimo, fluvial y otros; pero, con el soporte que debe brindar el Estado en la difusión de spots publicitarios, material impreso y/o similares, producidos y diseñados por parte de los Ministerios de Cultura, de Comercio Exterior y Turismo y de PROMPERÚ, respectivamente; encargándose -además- al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la distribución de dicha publicidad a las precitadas empresas.

Bajo este contexto y, en atención a la Exposición de Motivos del acotado Proyecto de Ley, se ha podido advertir que este carece del pertinente análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos; es decir, en virtud del *Principio de Temporalidad de la Norma*, se inobservó lo que establecía el artículo 3° -literal d)<sup>13</sup>- de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018; y, para los efectos de la elaboración del presente Dictamen, los artículos 2°-inciso 2.1, numeral 1)- del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto<sup>14</sup>, Decreto Legislativo N° 1440, y 3°-numeral 2.2., inciso 4)<sup>15</sup>- de la Ley N°31085, Ley de Equilibrio de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021; pues, en la fecha de presentación de la iniciativa legislativa que nos ocupa, esto es, el día 20 de abril de 2018, no se acreditó la disponibilidad de los créditos presupuestales suficientes en los Ministerios involucrados y PROMPERÚ, para los fines precisados en las normas propuestas y, tampoco se consideró cuál sería el impacto que se generaría en el presupuesto del Estado la implementación de dichas disposiciones.

En este orden, conforme lo sostiene **Pérez Paredes**<sup>16</sup>, al comentar el artículo 79° de la invocada Carta Fundamental, se prohíbe a los representantes ante el Congreso, presentar iniciativas que crean o aumentan el gasto público, salvo el caso de su presupuesto; toda vez que, lo que busca la citada norma, es *“cautelar el equilibrio presupuestal del Estado, impidiendo que los proyectos legislativos presentados puedan afectarlo bajo criterios meramente políticos”*.

En estos linderos, esta Comisión de Comercio Exterior y Turismo, ha podido determinar que el proyecto de ley bajo análisis, sí generará gasto al erario nacional; motivo por el cual, en virtud de lo establecido por el artículo 79° de nuestra Carta Fundamental, los representantes ante el Congreso, no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a

<sup>13</sup> **Artículo 3°.- Reglas para la Estabilidad Presupuestaria:** Durante el Año Fiscal 2018, las entidades señaladas en los numerales 1 y 2 del artículo 2 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, deben cumplir con las siguientes reglas: [...]

d) Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, y un análisis del costo- beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo- beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo. [...]

<sup>14</sup> **Artículo 2°.- Principios.**

2.1. Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:

1 **Equilibrio presupuestario:** Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

<sup>15</sup> **Artículo 2°.- Estabilidad Presupuestaria:** [...]

2.2. Durante el Año Fiscal 2021, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas: [...]

4 Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo.

<sup>16</sup> **Pérez Paredes, Yon Javier** (2019). En: *La Ley y la Técnica Legislativa en América Latina. Cuadernos de Capacitación Parlamentaria N° 02 del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República (CCEP). Páginas N° 23- N° 24.*



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY N° 2764/2017-CR, CON EL QUE SE PROPONE LA "LEY QUE PROMUEVE LA DIFUSIÓN DE LOS ATRACTIVOS TURÍSTICOS EN LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO, TERRESTRE, MARÍTIMO Y FLUVIAL".**

su presupuesto; más aún si, conforme al texto legal del propuesto artículo 3°.c) de la indicada iniciativa, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones, requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas, Entidad que, a través del precisado Informe N° 239-2018-EF/61.01, formalizó a esta Comisión, las opiniones desfavorables al Proyecto de Ley N° 2764/2017-CR, emitidas por parte de las Direcciones Generales de Política de Ingresos Públicos y Presupuesto Público de dicho Ministerio.

#### **VI. RECOMEDACIÓN.**

Congruente con el invocado marco legal vigente y, conforme a lo establecido en los artículos 79° de nuestra Carta Fundamental y 70°-literal c)- del Reglamento del Congreso de la República, esta Comisión de Comercio Exterior y Turismo, recomienda la **no aprobación** del Proyecto de Ley N° 2764/2017-CR; y, en consecuencia, se dispone el correspondiente envío al archivo, en el modo y forma de ley.

Salvo mejor parecer.

Dese Cuenta.

Sala Virtual de la Comisión.

Lima, 03 de marzo de 2021.