

Predictamen de allanamiento recaído en la observación a la autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas, correspondiente a los Proyectos de Ley 596/2016-CR, 3690/2018-CR, 5752/2020 y 6011/2021-CR.

COMISIÓN DE PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS

Período Anual de Sesiones 2021-2022

Señora presidenta:

Ha ingresado a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas (CPMPEC), el Oficio N° 544-2021-PR¹ del 9 de agosto de 2021, que contiene la observación formulada por el presidente de la República a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas, correspondiente a los Proyectos de Ley 596/2016-CR, 3690/2018-CR, 5752/2020 y 6011/2021-CR (en adelante la Autógrafa). De conformidad con el Acuerdo N° 019-2021-2022/CONSEJO-CR, de fecha 17 de agosto de 2021, se actualizó la iniciativa legislativa observada N° 596/2016-CR y otros, asignándole el N° 063/2021-CR. Dicha observación pasó para su estudio y dictamen, a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, en calidad de única comisión dictaminadora (en adelante, la observación).

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes y tratamiento conforme al Acuerdo del Consejo Directivo 80-2003-2004/CONSEJO-CR.

La Autógrafa tiene como origen a los proyectos de ley: Proyecto de Ley 596/2016-CR², Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas; Proyecto de Ley 3690/2018-CR³, Ley que fortalece el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas; Proyecto de Ley 5752/2020-CR⁴, Ley que modifica la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas; y, Proyecto de Ley 6011/2020-CR⁵, Ley que promueve la generación de valor agregado de actividades productivas en zonas altoandinas.

¹ Ver Oficio No. 544-2021-PR, en el siguiente enlace:

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU00596-20210809.pdf (fecha de consulta 28/04/2022).

² Ver contenido del Proyecto de Ley 596/2016-CR, en el siguiente enlace: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL005962-0161110.pdf (fecha de consulta 15/05/2022).

³ Ver contenido del Proyecto de Ley 3690/2018-CR, en el siguiente enlace: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL036902-0181129.pdf (fecha de consulta 15/05/2022).

⁴ Ver contenido del Proyecto de Ley 5752/2020-CR, en el siguiente enlace: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05752-20200710.pdf (fecha de consulta 15/05/2022).

⁵ Ver contenido del Proyecto de Ley 6011/2020-CR, en el siguiente enlace: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL06011-20200818.pdf (fecha de consulta 15/05/2022).

Predictamen de allanamiento recaído en la observación a la autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas, correspondiente a los Proyectos de Ley 596/2016-CR, 3690/2018-CR, 5752/2020 y 6011/2021-CR.

Luego del estudio correspondiente, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, del período de sesiones 2020-2021, en su TRIGÉSIMA CUARTA SESIÓN ORDINARIA, celebrada el 28 de junio de 2021, acordó por UNANIMIDAD de los presentes, aprobar el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 596/2016-CR y otros.

Dicho dictamen fue debatido en la sesión del Pleno del Congreso de la República realizada el 14 de julio de 2021. Puesto a votación el dictamen fue aprobado por el Pleno del Congreso de la República con la siguiente votación: 101 votos a favor, sin votos en contra y 2 abstenciones⁶. En la misma sesión plenaria se exoneró de la segunda votación con 103 votos a favor, sin votos en contra y 2 abstenciones⁷.

La Autógrafa de Ley fue remitida (sobre 413) por el Congreso de la República a Palacio de Gobierno el 15 de julio de 2021. Finalmente, el 09 de agosto de 2021, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 108° de la Constitución, el presidente de la República formuló observación a la referida Autógrafa.

Siguiendo con el trámite respectivo, la observación fue decretada y remitida a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas que, conforme al segundo párrafo del artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República, tiene la calidad de Comisión Principal para emitir pronunciamiento conforme a las reglas establecidas en el Acuerdo del Consejo Directivo 80-2003-2004/CONSEJO-CR.

Dicho Acuerdo del Consejo Directivo, aprobado el 16 de setiembre de 2003, regula sobre las formas alternativas de pronunciamiento que las comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el presidente de la República. La Comisión puede pronunciarse por:

- **Allanamiento.** Cuando la Comisión **acepta todas las observaciones** formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que, sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

- **Insistencia.** Cuando la Comisión **rechaza, total o parcialmente, las observaciones** del presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se **configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.**

⁶ Ver primera votación en el siguiente enlace: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/AV0059620210714.pdf (fecha de consulta 15/05/2022).

⁷ Ver votación de exoneración de segunda votación, en el siguiente enlace: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Asistencia_y_Votacion/Proyectos_de_Ley/Exoneracion_de_Segunda_Votacion/ESV0059620210714.pdf (fecha de consulta 15/05/2022).

Predictamen de allanamiento recaído en la observación a la autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas, correspondiente a los Proyectos de Ley 596/2016-CR, 3690/2018-CR, 5752/2020 y 6011/2021-CR.

- Nuevo texto. Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la Comisión incorpora al texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.

2. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA DE LEY OBSERVADA

La Autógrafa de Ley consta de dos (02) artículos y una Disposición Complementaria Final. El artículo 1 de la referida Autógrafa establece la modificación del artículo 2 de la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas.

Artículo 1. Modificación del artículo 2 de la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas

Modifícase el artículo 2 de la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas, con el siguiente texto:

"Artículo 2.- Alcances

Están comprendidas en los alcances de la presente Ley, sin restricción alguna, las personas naturales, micro y pequeñas empresas, cooperativas, empresas comunales y multicomunales que tengan su domicilio fiscal, centro de operaciones y centro de producción en las zonas geográficas andinas ubicadas a partir de los 2 500 metros sobre el nivel del mar. Asimismo, las empresas en general que, cumpliendo con los requisitos de localización antes señalados, se instalen a partir de los 3 200 metros sobre el nivel del mar y se dediquen a alguna de las siguientes actividades: piscicultura, acuicultura, procesamiento de carnes en general, plantaciones forestales con fines comerciales o industriales, producción láctea, crianza y explotación de fibra de camélidos sudamericanos y lana de ovinos y pieles de crianzas, agroindustria, artesanía, textiles y servicios de turismo rural comunitario registrados en el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo ".

El artículo 2 de la referida Autógrafa establece la restitución de la vigencia de beneficios establecidos en la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas.

Artículo 2. Restitución de la vigencia de beneficios establecidos en la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas

Restitúyese la vigencia de los beneficios establecidos en la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas, hasta por un plazo de tres años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Por último, la Única Disposición Complementaria Final, señala un plazo no mayor de 60 días calendario para la adecuación del Reglamento de la Ley 29482, Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas.

UNICA. Reglamentación

Predictamen de allanamiento recaído en la observación a la autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas, correspondiente a los Proyectos de Ley 596/2016-CR, 3690/2018-CR, 5752/2020 y 6011/2021-CR.

En un plazo no mayor de 60 días calendario contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley 29482, Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas, aprobado por el Decreto Supremo 051-2010-EF, a las modificaciones dispuestas en esta ley, con el refrendo de los ministros de Desarrollo Agrario y Riego, de la Producción y de Comercio Exterior y Turismo.

3. MARCO NORMATIVO

- 3.1. Constitución Política del Perú.
- 3.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 3.3. Ley N° 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas.
- 3.4. Decreto Supremo N° 051-2010-EF, Reglamento de la Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas.

4. PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL CONTENIDO DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Visto el Oficio que contiene las observaciones sobre la Autógrafa se puede identificar las siguientes:

4.1. Observación:

El Poder Ejecutivo señala que los **beneficios tributarios de la Ley N° 29482 no contribuyeron para el desarrollo de las zonas beneficiadas, por lo que no resulta congruente la intención de restablecer su vigencia**, tal como lo plantea la Autógrafa de Ley bajo análisis.

Cabe agregar que para el último año de vigencia de la Ley N° 29482, el costo fiscal anual de los beneficios tributarios fue equivalente al 70% del presupuesto 2019 del Programa Sierra y Selva Exportadora, programa por el cual se promueve el acceso a los mercados de los pequeños y medianos productores en la sierra y selva del Perú. En el 2017, el Programa Sierra y Selva Exportadora estuvo asociado a ventas por más de S/ 585 millones, 52 mil empleos permanentes, 17 mil capacitaciones y más de 143 mil beneficiarios directos e indirectos.

Estas estadísticas de logros son muy superiores a las de la Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas, quienes con similar costo fiscal en el 2017 apenas beneficiaron a 169 empresas con poco más de 2 mil trabajadores. Asimismo, durante la vigencia de la Ley N° 29482, se generó muy poco empleo formal: un 54% de las empresas acogidas declararon no tener trabajadores, lo que revela la poca capacidad del beneficio para generar empleos formales.

4.1.1. Respuesta a la observación:

Predictamen de allanamiento recaído en la observación a la autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas, correspondiente a los Proyectos de Ley 596/2016-CR, 3690/2018-CR, 5752/2020 y 6011/2021-CR.

La comisión considera que la Autógrafa de Ley —que restablecería la vigencia de los beneficios tributarios de la Ley N° 29482— conforme a los datos señalados por el Poder Ejecutivo, no contribuiría a la promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas.

Mediante la Ley N° 29482 se dictó la Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas, la cual tenía el objeto de promover y fomentar el desarrollo de actividades productivas y de servicios, que generaran valor agregado y uso de mano de obra en zonas altoandinas, para aliviar la pobreza.

Estaban comprendidas en los alcances, de la referida Ley, las personas naturales, micro y pequeñas empresas, cooperativas, empresas comunales y multicomunales que tenían su domicilio fiscal, centro de operaciones y centro de producción en las zonas geográficas andinas ubicadas a partir de los 2 500 metros sobre el nivel del mar y las empresas en general que, cumpliendo con los requisitos de localización antes señalados, se instalaran a partir de los 3 200 metros sobre el nivel del mar y se dedicaran a alguna de las siguientes actividades: piscicultura, acuicultura, procesamiento de carnes en general, plantaciones forestales con fines comerciales o industriales, producción láctea, crianza y explotación de fibra de camélidos sudamericanos y lana de bovinos, agroindustria, artesanía y textiles. Se excluía de los alcances de la mencionada ley a las capitales de departamento.

Para las personas comprendidas en los alcances de la Ley N° 29482 se establecía el goce de varias exoneraciones.

Artículo 3.- Exoneraciones

Las personas naturales o jurídicas comprendidas en los alcances de la presente Ley gozan de las exoneraciones siguientes:

- a) Impuesto a la Renta correspondiente a rentas de tercera categoría.
- b) Tasas Arancelarias a las importaciones de bienes de capital con fines de uso productivo.
- c) Impuesto General a las Ventas a las importaciones de bienes de capital con fines de uso productivo.

Los bienes de capital adquiridos al amparo del presente artículo no pueden ser transferidos bajo ningún título, por el plazo de cinco (5) años.

La Comisión considera que el uso de exoneraciones y/o beneficios tributarios constituyen instrumentos de la política económica del país destinados a promover la reactivación, formalización, o en general el dinamismo económico de determinados sectores que requieren un tratamiento diferenciado, que les permita atraer inversiones, formalizarse, cubrir necesidades de desarrollo, entre otros. Ahora bien, estos tratamientos tributarios especiales no deben ser utilizados indiscriminadamente y sin fundamentos, pues generan una menor recaudación tributaria para el Estado.

Los beneficios de esta Ley N° 29482, según lo dispuso su Única Disposición Transitoria, tuvieron una vigencia de 10 años contados a partir de la publicación de la Ley, es decir hasta el 19 de diciembre del 2019. **De la información remitida en la observación del Ejecutivo, con datos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)**

Predictamen de allanamiento recaído en la observación a la autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas, correspondiente a los Proyectos de Ley 596/2016-CR, 3690/2018-CR, 5752/2020 y 6011/2021-CR.

respecto a la Ley N° 29482, se sostiene que mientras estuvo vigente, la Ley tuvo muy pocas empresas beneficiarias en el tiempo. En todos los años de vigencia de la Ley, el máximo número de contribuyentes acogido por año fue de 192 en el 2018 y cayó a 186 en el año 2019. Asimismo, respecto al número de trabajadores que laboraba en las empresas que se acogieron al beneficio, representaba menos del 0,05% de la Población Económicamente Activa de la sierra (2019); y, un 54 % de las empresas acogidas declararon no tener trabajadores, lo que revelaría la poca capacidad del beneficio para generar empleos formales, por lo que se podría apreciar que el beneficio tampoco fue capaz de generar puestos de trabajo.

4.2. Observación:

El Poder Ejecutivo señala que **la Autógrafa es contraria al Acuerdo Nacional** que en su “Pacto de Mediano Plazo por la inversión y el empleo digno”, establece que se debe “incrementar la presión tributaria a niveles del 18% del PBI, fundamentalmente incorporando nuevos contribuyentes, reduciendo la evasión, la informalidad y el contrabando, eliminando exoneraciones existentes y restringiendo la aprobación de nuevas exoneraciones”.

4.2.1. Respuesta a la observación:

El Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno, aprobado en la sesión del Foro del Acuerdo Nacional, del siete de enero del año 2005, efectivamente, señala que entre las condiciones de entorno para la inversión y el empleo digno debe darse un crecimiento sostenido, estabilidad macroeconómica, equilibrio fiscal y monetario.

PACTO DE MEDIANO PLAZO POR LA INVERSIÓN Y EL EMPLEO DIGNO

I. Condiciones de entorno para la inversión y el empleo digno.

a) Crecimiento sostenido, estabilidad macroeconómica, equilibrio fiscal y monetario.

(...)

Incrementar la presión tributaria a niveles del 18% del PBI, fundamentalmente incorporando nuevos contribuyentes, reduciendo la evasión, la informalidad y el contrabando, eliminando exoneraciones existentes y restringiendo la aprobación de nuevas exoneraciones.

Por lo tanto, para el logro del crecimiento sostenido, debe darse, entre otros, el incremento de la presión tributaria a niveles del 18% del PBI, fundamentalmente incorporando nuevos contribuyentes, reduciendo la evasión, la informalidad y el contrabando, **eliminando exoneraciones existentes y restringiendo la aprobación de nuevas exoneraciones.**

4.3. Observación:

El Poder Ejecutivo señala que la Autógrafa **“plantea incorporar dentro del ámbito de la Ley N° 29482 los servicios de turismo rural comunitario, así como a la**

Predictamen de allanamiento recaído en la observación a la autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas, correspondiente a los Proyectos de Ley 596/2016-CR, 3690/2018-CR, 5752/2020 y 6011/2021-CR.

producción de lana de ovinos y cuero de crianzas. Asimismo, plantea incorporar a las capitales de departamento dentro de los alcances de la Ley”.

4.3.1. Respuesta a la observación:

La finalidad de la Ley N° 29482 fue promover y fomentar el desarrollo de actividades productivas y de servicios, que generen valor agregado y uso de mano de obra en zonas altoandinas, para aliviar la pobreza. Ahora bien, respecto al turismo rural comunitario, de acuerdo a los Lineamientos para el Desarrollo de Turismo Rural Comunitario en el Perú, aprobado por Resolución Ministerial N° 402-2019-MINCETUR, este tipo de turismo es toda actividad turística que se desarrolla en un medio rural, de manera planificada y sostenible a través de modelos de gestión con participación activa y el liderazgo de las poblaciones locales representadas por organizaciones de base comunitaria, que se integran de manera armoniosa a las actividades económicas tradicionales locales.

Por ello, efectivamente, se aprecia que la naturaleza de la actividad de turismo rural comunitario difiere de las actividades contempladas en la Ley N° 29482, que se caracterizan principalmente por ser actividades productivas.

Finalmente, sobre la inclusión de las capitales de departamento, coincidimos en que la finalidad de la referida Ley se encontraba orientada a beneficiar a las zonas rurales y no a las capitales de departamento que constituyen zonas urbanas y cuentan con condiciones mínimas de conectividad e infraestructura, factores que distan de zonas rurales altoandinas, y que por ende no halla sustento para que gocen de los beneficios que señalaba la Ley N° 29482.

5. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones antes expuestas, y de conformidad a lo establecido en el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y en el Acuerdo de Consejo Directivo 80-2003-2004/CONSEJO-CR, del 16 de setiembre de 2003, la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas recomienda el ALLANAMIENTO A LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, a la Autógrafa de la Ley que modifica la Ley 29482, Ley de promoción para el desarrollo de actividades productivas en zonas altoandinas, correspondiente a los proyectos de ley 596, 3690, 5752 y 6011/2021-CR. En tal sentido se propone su archivamiento.

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 30 de mayo de 2022.