

994/2001-CA y otros



COPIAS

Lima, 09 de Enero de 2006

OFICIO N°009 -2006-PR

Señor doctor
MARCIAL AYAIPOMA ALVARADO
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

De nuestra consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que crea la Zona Franca de Puno – ZOFRAPAUNO, a fin de manifestarle que del análisis y evaluación realizados por el Poder Ejecutivo, se desprende la necesidad de OBSERVARLA por las siguientes consideraciones:

1. La Autógrafa de Ley ha sido aprobada sin tener en consideración lo dispuesto por el artículo 79° de la Constitución Política, en la medida que contó únicamente con el voto aprobatorio de 70 Congresistas y no con los dos tercios del número total de Congresistas del Congreso de la República. De promulgarse la Autógrafa misma esta devendría en inconstitucional.

Análisis costo / beneficio

2. La Autógrafa de Ley bajo análisis no cuenta con un análisis costo beneficio sobre los recursos que demandará de Tesoro Público la implementación de la ZOFRAPAUNO, ni tampoco los que deberán asumir los sectores o zonas no favorecidas así como los beneficios que supuestamente reportaría a la Región y al país. Asimismo, no se ha tomado en consideración lo dispuesto en la Norma VII del Código Tributario que establece las condiciones mínimas que deben cumplirse para otorgar beneficios o exoneraciones tributarias, como tampoco lo establecido en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado en cuanto a la eficiencia en la utilización de recursos del Estado
3. El esquema propuesto no contribuiría a un desarrollo integral y sostenible del Departamento, incluye aspectos que contravienen, los objetivos y principios de política fiscal, tributarios, aduaneros, de competencia, y equilibrio presupuestario, y finalmente, contempla beneficios que podrían sólo aplicarse a sectores económicos que generan poco valor agregado y segmentos de la población no necesariamente en condiciones de pobreza (Anexo 1).

Ante esta situación, lo que resulta necesario es plantear soluciones con una visión integral de largo plazo y en lo inmediato, realizar acciones que contribuyan a enfrentar la problemática de todo el Departamento.

Es necesario señalar algunas características del Departamento. Así, en cuanto a población, el censo de 2005, considera como información preliminar una población de 1'245,478 habitantes (95% de la proyección realizada para el presente año en base al censo de 1993 que consideró 1'312,580 habitantes), repartida en 13 provincias, de las cuales sólo 4 concentran cerca del 60% de la población. Indicadores sociales, como nivel educativo y condiciones de vivienda reflejan menor desarrollo en provincias como

Huancané y Azangaro. De otro lado, en el caso de Puno es de precisar que existe ya un tratamiento tributario preferencial, establecido en la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonia-Ley 27037, que contempla desde 1999 para las provincias de Sandía y Carabaya la exoneración del Impuesto a la Renta y el Impuesto General a las Ventas por 50 años.

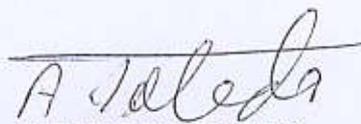
Respecto de los ejes estratégicos propuestos de manera concensuada por la población del Departamento, a través de su Plan de Desarrollo Concertado, se evidencia como objetivo alcanzar un crecimiento sostenible y sustentable, centrado en las siguientes actividades: agraria (crianza de camélidos sudamericanos, cultivos andinos, cultivos de cafés especiales, cacao y agroforestería), acuicultura, inversión minera con responsabilidad social y actividad turística.

Estos y otros aspectos esenciales para comprender su realidad local y proponer estrategias concertadas de desarrollo de largo plazo no parecen estar suficientemente incorporados en la Autógrafa propuesta, por lo que ésta no necesariamente establece el mecanismo que permita un desarrollo integral, sostenible y de bienestar que alcance a toda la población del Departamento. Por ello, resulta necesario viabilizar y coadyuvar al logro de estos objetivos por lo que el Poder Ejecutivo podría conformar un Grupo de Trabajo que colabore con las autoridades regionales, provinciales y distritales para el desarrollo de capacidades que les permita implementar satisfactoriamente sus Planes de Desarrollo Concertado así como en lo inmediato, identificar proyectos de inversión concretos de nivel nacional y los recursos que acompañen el proceso de su ejecución a la brevedad posible. Adicionalmente se podría proponer un Proyecto de Ley declarando de interés nacional el apoyo y ejecución del Plan de Desarrollo Concertado Regional de Puno.

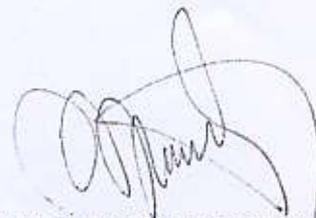
Por las razones expuestas y en uso de la facultad conferida en el Artículo 108º de la Constitución Política del Perú, se observa la Autógrafa de Ley que crea la Zona Franca de Puno – ZOFRAPUNO en el departamento de Puno para la realización de actividades industriales, de turismo y de producción, proponiéndose la conformación inmediata del Grupo de Trabajo del Poder Ejecutivo con las funciones señaladas previamente, cuya coordinación estaría a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Economía y Finanzas. Adicionalmente como alternativa para lograr consenso en el apoyo a la zona se adjunta (Anexo 2) un Proyecto de Ley para su evaluación urgente por el Congreso de la República.

Es propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra estima y especial consideración.

Atentamente,



ALEJANDRO TOLEDO
Presidente Constitucional de la República



PEDRO PABLO KUCZYNSKI
Presidencia del Consejo de Ministros

ANEXO 1

ANÁLISIS AUTÓGRAFA DE LEY QUE CREA LA ZONA FRANCA DE PUNO – ZOFRAPUNO

1. A través de un diagnóstico apropiado que se deberá identificar los mecanismos mediante los cuales el Estado puede apoyar las estrategias óptimas que se adopten para mejorar de manera sostenida en base a capacidades locales, las condiciones de vida y el bienestar de los pobladores de la región. En este sentido el mecanismo de Zona Franca denominado ZOFRAPUNO, contemplado en la Autógrafa no necesariamente construiría el instrumento más adecuado y eficiente para atender la problemática del Departamento, principalmente en cuanto a generar condiciones de desarrollo sostenible, generalizado y permanente para la región.
2. La Autógrafa de Ley ha sido aprobada sin tener en consideración lo dispuesto por el artículo 79º de la Constitución Política, en la medida que contó únicamente con el voto aprobatorio de 70 Congresistas y no con los dos tercios del número total de Congresistas del Congreso de la República. De promulgarse la Autógrafa misma esta devendría en inconstitucional.
3. La Autógrafa de Ley bajo análisis tampoco cuenta con un análisis costo beneficio sobre los recursos que demandará de Tesoro Público la implementación de la ZOFRAPUNO, ni tampoco los que deberán asumir los sectores o zonas no beneficiadas así como tampoco los beneficios que supuestamente reportaría a la Región y al país. Asimismo, no se ha tomado en consideración lo dispuesto en la Norma IV del Código Tributario que establece las condiciones mínimas que deben cumplirse para otorgar beneficios o exoneraciones tributarias, como tampoco lo establecido en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado en cuanto a la eficiencia en la utilización de recursos del Estado.
4. El esquema contemplado en la Autógrafa no generaría un ambiente propicio para la inversión y por lo tanto condiciones para un desarrollo productivo sostenible. Los beneficios y exoneraciones tributarias pueden resultar vías para una transferencia sesgada e inequitativa de recursos y concentrar los mismos en actividades de poco valor agregado. De otro lado, se fomenta la evasión, la informalidad y el contrabando.
5. Existen algunos aspectos considerados en la Autógrafa que generan efectos no deseados o contradictorios con su objetivo:
 - La amplitud y falta de precisión respecto a las actividades comprendidas¹, conduce a interpretar que todas las actividades estarían admitidas en la zona franca y obtendrían el beneficio tributario, así como interpretar que los beneficios se aplican en todo el Departamento².

¹ Tampoco se establece que por Decreto Supremo se aprobará la lista de actividades no permitidas

² Por ejemplo en el caso de Turismo podría interpretarse que actividades como transporte de personas, servicio de guías, seguridad, traducción, alimentación, venta de paquetes turísticos, entretenimiento, restaurantes, discotecas, entre otros, podrían estar exoneradas de impuestos. En el caso de actividades industriales al omitir una referencia explícita a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, se amplía el ámbito del propósito del Proyecto y se incluyen actividades que no conllevan ningún tipo de transformación ni industrialización productiva (por ejemplo almacenamiento o distribución, desembalaje, embalaje, envasado, rotulado, etiquetado, división, exhibición y clasificación de mercancías, así como el desarrollo de software y fabricación de hardware).

- Se otorga carácter de extraterritorialidad aduanera a la ZOFRAPUNO. La extraterritorialidad implica una "ficción" jurídica que significa que las empresas allí establecidas no estarían sujetas a ninguna ley, norma o regulación nacional. Esta situación resulta inadecuada porque las empresas que se constituyen en zonas francas y en zonas de extensión están sujetas a normas de índole comercial, civil, penal y tributario.
 - No se hace referencia a las áreas en donde funcionarían las Zonas Francas ni sus Zonas de Extensión, lo que crea incertidumbre respecto a la implementación de las mismas y potenciales traslados a zonas no comprendidas. Se omite también incluir disposiciones referidas al régimen de tratamiento para las mercancías de importación prohibida y restringida. No se han incluido normas referidas a la tipificación de infracciones, sanciones o mecanismos de control respecto a los incumplimientos contractuales y extra – contractuales del usuario.
 - No se precisa qué instituciones públicas y privadas formarían parte o conformarían el Comité de Administración. Tampoco se indica si el referido Comité sería un Organismo Públicos Descentralizado o si se trata de otro tipo de entidad pública. La creación de entidades públicas requiere recursos para su operatividad y gastos administrativos, entre otros, los cuales no han sido presupuestados en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006, Ley N° 28652. En este sentido, se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario, contemplado en el Artículo I de la Ley N° 28411, que prohíbe incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.
6. En conclusión, la atención de las necesidades básicas y el desarrollo integral y sostenible de Puno requiere de un análisis que tome como punto de partida una visión de largo plazo sobre el bienestar deseado para su población, así como las estrategias óptimas para dicho logro. Será necesario tomar como base el propio proceso de descentralización y los avances efectuados en los Planes de Desarrollo Concertado, siguiendo los pasos descritos previamente, a fin de definir el tipo de apoyo que brindaría el Estado, a lo largo de todo el proceso, en la formación de capacidades y prestación de servicios públicos. Un esquema como el planteado en la Autógrafa bajo análisis no cumpliría con dicha función, considerando además que podrían generarse mayores costos sociales y económicos. Es importante también tener en cuenta aspectos legales implícitos en su aprobación, como los descritos previamente.