

PLAN DE APOYO A LA FORMALIZACION DEL SECTOR TURISMO

I. INTRODUCCION

El turismo mundial viene experimentando un crecimiento importante y sostenido. De acuerdo al informe sobre el Panorama del Turismo Internacional de 2017, elaborado por la Organización Mundial del Turismo (OMT), los 25 millones de personas que viajaban por ocio en 1950 se incrementaron hasta llegar a los 1,235 millones de 2016 y se proyecta que para 2030 se incrementen a 1.800 millones de llegadas de turistas internacionales. De esta manera, los ingresos por turismo internacional obtenidos por los destinos de todo el mundo han pasado de 2.000 millones de dólares en 1950 a 1,4 billones de dólares en 2016, cifra que posiciona al turismo como un sector clave en la economía de los países y promotor para el incremento de los ingresos en divisas. Asimismo, el turismo constituye un 10% del PBI de acuerdo a la World Travel & Tourism Council – WTTC, generando uno de cada diez puestos de trabajo a nivel mundial.

En el Perú, el turismo es la tercera actividad económica más importante en generación de divisas, representando el 3,9% del PBI total del país. En el turismo interno, el consumo turístico interior representa el 6,9% del gasto total de la economía. Con respecto al ingreso de divisas por turismo receptivo, en el 2017 este ascendió a US\$ 4,573 millones, significando un incremento acumulado de 48,8% entre el 2012 y el 2017¹. Este panorama positivo constituye una oportunidad para promover el desarrollo socio - económico del país, considerando su alta incidencia en la generación de empleo y su aporte a la lucha contra la pobreza. En este contexto, el sector turístico peruano asume un rol fundamental en cuanto a la dinamización de la economía debido a su carácter transversal y su impacto en la mejora de la competitividad, que implica el fortalecimiento de la infraestructura, del recurso humano, de la facilitación de los viajes y de la calidad de la prestación de los servicios turísticos.

Dentro de estos desafíos, la prestación de los servicios turísticos representa la parte más importante y sensible de la cadena del turismo, tomando en cuenta la relación directa que tiene con el turista y con la percepción de éste con el destino turístico. Las principales actividades económicas características y conexas que generan ingresos por turismo están referidas al transporte de pasajeros (27%), provisión de alimentos y bebidas (22,6%) y alojamiento para visitantes (14%); asimismo, la producción y comercio de artesanía (4%) y agencias de viajes (3,2%) se encuentran en el sexto y séptimo lugar respectivamente².

La informalidad en el sector turismo tiene una alta incidencia negativa, en los visitantes al reducir la eficiencia e idoneidad de los servicios que les son prestados, en los prestadores formales al actuar como competencia desleal, en la población generando empleos de baja calidad, en el Estado reduciendo la base impositiva y haciendo uso de los servicios públicos sin contribuir a su financiamiento, además, el no contar con información fidedigna de la cantidad de los agentes económicos activos en el mercado representa una limitante al momento de establecer políticas públicas para la mejora en la prestación de los servicios turísticos. En definitiva, los efectos de este problema impactan negativamente en la competitividad del sector turismo, afectando la imagen del destino y el nivel de satisfacción del visitante.

¹ Dirección General de Investigación y Estudios en Turismo y Artesanía – DGIETA / MINCETUR.

² Medición Económica del Turismo – MINCETUR (2016).

El Plan Estratégico Nacional de Turismo – PENTUR 2025, establece entre sus componentes el fortalecimiento de la articulación público – privada para el logro de objetivos de desarrollo, tales como la formalización de los servicios turísticos.

Así, tomando en consideración los impactos negativos de la informalidad en la competitividad y sostenibilidad del Sector Turismo, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR en un trabajo conjunto con los representantes del sector público y privado plantean la actualización del Plan de Apoyo a la Formalización del Sector Turismo.

II. SITUACIÓN ACTUAL

El sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica. Por lo tanto, pertenecer al sector informal supone estar al margen de las cargas tributarias y normas legales, pero también implica no contar con la protección y los servicios que el Estado puede ofrecer³.

En atención al marco regulatorio nacional, podemos inferir que el proceso de formalización de los prestadores de servicios turísticos puede ser enfocado desde dos momentos definidos:

1. Cumplimiento de los requisitos para iniciar operaciones: tramitar la constitución legal de la empresa (en caso de persona jurídica) a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos SUNARP, obtención del Registro Único de Contribuyentes (RUC) a cargo de la SUNAT, Licencia Municipal de Funcionamiento; y cumplimiento de licencias y autorizaciones de carácter sectorial (Salud, Turismo, Trabajo, entre otros).
2. Mantenimiento de los prestadores turísticos en la formalidad, que implica el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las autorizaciones y licencias, así como el cumplimiento de obligaciones derivadas de la regulación tributaria, municipal, sectoriales, entre otros.

En el sector turismo, este último momento es de crucial importancia y se explica en la medida que los prestadores de servicios turísticos mantienen en el tiempo los requisitos acreditados para el inicio de operaciones (aspectos de infraestructura, equipamiento y servicio, según corresponda) y cumplen con las obligaciones determinadas en el marco normativo del sector turismo y las normas que resultan aplicables para el desarrollo de su actividad económica tales como las normas de carácter tributario, laboral, ambiental, de protección del consumidor, entre otras.

En este contexto, la articulación de las intervenciones intersectoriales, así como el intercambio y vinculación de información entre entidades del sector público y privado resulta de especial relevancia, no solo para la detectar el incumplimiento del marco normativo, sino también para incrementar los beneficios derivados de la formalización, como son la articulación de los servicios públicos orientados a mejorar la competitividad, la calidad en la prestación de los servicios, el acceso y fortalecimiento de las cadenas productivas o la alineación de iniciativas que incentiven y fortalezcan a las unidades de negocio formales con miras a impulsar su crecimiento y consolidación en el mercado.

En ese sentido, y en cumplimiento de la Ley N° 29408 – Ley General de Turismo, corresponde al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR, expedir las normas que regulan a los prestadores de servicios turísticos, estando su aplicación y

³ Estudio sobre la informalidad. Hernando de Soto (1989)

fiscalización bajo responsabilidad de los Gobiernos Regionales⁴, a través de las Direcciones/Gerencias Regionales de Comercio Exterior y Turismo⁵, en atención al proceso de descentralización implementado en el país.

Etapas de la formalización.

	MOMENTO I (INGRESO A LA FORMALIDAD, NORMAS LEGALES)	MOMENTO II (PERMANENCIA EN LA FORMALIDAD, CARGAS TRIBUTARIAS)
SUNARP	Constitución de la empresa.	
SUNAT	Registro único de contribuyentes – RUC	Obligaciones tributarias - sunat
GOB. LOCAL	Licencia de edificación, licencia de funcionamiento.	Obligaciones tributarias municipales
GOB. REGIONAL (TURISMO, SALUD, PRODUCE, MTC, MTPE, MINAM, otros)	Turismo: Declaración jurada o certificado de calificación	Obligaciones sectoriales: Mantener las condiciones para la prestación del servicio.
MTPE	Registro de información laboral. (planilla electrónica).	Obligaciones laborales
INDECOPI, DIGESA, otras entidades.		Cumplimiento del marco normativo aplicable

Elaboración : Propia.

Respecto al nivel de informalidad en la prestación de servicios turísticos, no se cuenta fuentes de información que determinen de manera precisa el número total de unidades de negocio que prestan servicios turísticos a fin de contrastarlas con aquellas que han cumplido con registrarse en el sector mediante una declaración jurada o han obtenido una calificación, resultando compleja su estimación. Por ello, en el año 2018 se realizó un estudio denominado “Informalidad de los Servicios Turísticos (agencias de viajes y turismo y alojamiento) en las ciudades de Cusco y Arequipa⁶”, definiéndose indicadores

⁴ En el caso de Lima Metropolitana, se encuentra a cargo del MINCETUR en tanto se culmine con el proceso de transferencia de funciones a la Municipalidad Metropolitana de Lima.

⁵ Los reglamentos expedidos por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR, para regular a los prestadores de servicios turísticos son los siguientes:

- Reglamento de Establecimientos de Hospedaje – D.S N°001-2015-MINCETUR;
- Reglamento de Restaurantes - D.S N°025-2004-MINCETUR;
- Reglamento de Agencias de Viajes y Turismo – D.S N°004-2016-MINCETUR;
- Reglamento de Canotaje Turístico – D.S N°006-2016-MINCETUR;
- Reglamento de la Ley del Guía de Turismo D.S 004-2010-MINCETUR.
- Reglamento de Seguridad para la prestación del servicio turístico de aventura D.S N°005-2016-MINCETUR

⁶ Este estudio realizado por la Dirección General de Investigación y Estudios en Turismo y Artesanía del MINCETUR, se prevé replicarlo en otras regiones a fin de contar con fuentes confiables que permitan determinar los niveles de informalidad en el sector turismo, a nivel nacional.

respecto a la informalidad tributaria (RUC), informalidad administrativa (licencia municipal de funcionamiento) e informalidad en el sector turismo (inscripción ante DIRCETUR/GERCETUR).

El estudio de mercado cuantitativo se desarrolló en las ciudades de Cusco y Arequipa en el primer trimestre de 2018, levantándose un registro de agencias de viaje y turismo y establecimientos de hospedaje; empleando un cuestionario estructurado, obteniéndose los siguientes resultados:

Resultados del estudio de informalidad en las ciudades de Arequipa y Cusco.

Ciudad de Arequipa			
	RUC	Licencia de Funcionamiento	Formalización sectorial
Agencias de viajes y turismo	19.6%	44.1%	68.6%
Establecimientos de hospedaje	20.6%	38.2%	80.4%
Ciudad de Cusco			
Agencias de viajes y turismo	31.6%	44.7%	54.3%
Establecimientos de hospedaje	17.3%	37.8%	57.0%

Fuente: Estudio de informalidad de los servicios turísticos (agencias de viajes y turismo y alojamiento) en las ciudades de Cusco y Arequipa.
Elaboración: Propia.

Considerando estos datos, se evidencia un alto nivel de informalidad respecto al incumplimiento de las obligaciones de contar con el Registro Único de Contribuyentes – RUC y la Licencia Municipal de Funcionamiento, asimismo, de las obligaciones contenidas en los reglamentos del sector turismo respecto a presentar ante el Órgano Competente (DIRCETUR/GERCETUR) una declaración jurada que dé cuenta del cumplimiento de las formalidades que a las normas que les permiten mantenerse en la formalidad (segundo momento de la formalidad); los entidades públicas de los tres niveles de gobierno, el sector privado y los turistas.

III. DIAGNOSTICO

Habiendo transcurrido cerca de dos años desde la publicación del Plan de Apoyo a la Formalización del Sector Turismo⁷, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo inicia el proceso de actualización del Plan a fin de actualizar sus componentes y líneas de acción con la participación de los representantes del sector público y privado vinculados a su implementación.

Los objetivos y líneas de acción identificados en el presente Plan guardan relación con las causas de la informalidad identificadas en base al trabajo con los actores del sector público y privado, orientándose a articular, fortalecer y generar sinergias para contrarrestarlas.

De la identificación de los principales problemas vinculados a la informalidad en el sector turismo, se estableció como problema central la "Alta informalidad en la prestación del servicio turístico", definiéndose como sus principales causas:

- Limitada capacidad de gestión y operativa del Órgano Competente para el cumplimiento de sus funciones.
- Limitado cumplimiento del marco legal vigente por parte de los prestadores de servicios turísticos.
- Tolerancia a la informalidad por actores del mercado.
- Débil nivel de articulación intersectorial para la emisión de marco normativo y su cumplimiento.

A su vez, se definieron los efectos más importantes del problema en cuestión, de esta forma se analizó y verificó su importancia:

- Baja calidad del servicio turístico.
- Bajo nivel de seguridad en la prestación del servicio turístico.
- Eventual posicionamiento negativo del destino.
- Institucionalidad del sector debilitada.

De la concurrencia de estos efectos, se concluyó que ocasionan una "Baja competitividad del sector turismo".

IV. OBJETIVO GENERAL

Fomentar la formalización y mejora de la competitividad en la prestación de los servicios turísticos.

V. OBJETIVOS ESPECIFICOS

Objetivo 1: Incrementar las capacidades de gestión y operativas de los órganos competentes en materia de formalización turística.

Objetivo 2: Incrementar el número de prestadores de servicios turísticos que cumplen con el marco normativo.

Objetivo 3: Reducir la tolerancia a la informalidad por los actores del mercado.

Objetivo 4: Fortalecer la articulación de las intervenciones intersectoriales para promover la formalización.

⁷ Aprobado mediante Resolución Ministerial N°367-2016-MINCETUR de fecha 03 de noviembre de 2016.

VI. PÚBLICO OBJETIVO, COMPONENTES Y LINEAS DE ACCION.

Para alcanzar el objetivo general y los objetivos específicos, se propone intervenir en cuatro grupos de públicos:

1. **Prestadores informales:** aquellos que no cumplen con las normas legales vigentes para el inicio de operaciones.
2. **Prestadores de servicios turísticos formales:** aquellos que cumplen con las normas legales para el inicio de operaciones, pero que presentan incumplimientos normativos de índoles tributario, laboral, municipal y otros;
3. **Entidades públicas y privadas:** entidades públicas responsables de expedir autorizaciones y certificaciones correspondiente, además de supervisar el cumplimiento de las normas legales vigentes a nivel nacional, regional o local, así como entidades privadas vinculadas al sector.
4. **Turista:** las personas naturales domiciliadas y no domiciliadas que consumen los servicios turísticos.

Asimismo, se han definido cuatro componentes, que se corresponden con los objetivos específicos, considerando a su vez líneas de acción que permitirán una actuación integral y articulada.

Los componentes definidos son los siguientes:

1. Capacidad de gestión y operativa de los órganos competentes en materia de formalización en el sector turismo.
2. Cumplimiento del marco normativo por los prestadores de servicios turísticos.
3. Reducción de la tolerancia a la informalidad por los actores del mercado.
4. Articulación en las intervenciones intersectoriales para promover la formalización.

Las actividades propuestas para alcanzar los objetivos planteados, conforme a los componentes definidos y sus líneas de acción, son las siguientes:

Componente 1: Capacidad de gestión y operativa de los órganos competentes en materia de formalización en el sector turismo.

- 1.1. Establecer mecanismos para optimizar las acciones de fiscalización, sanción y el cumplimiento del marco normativo que lo sustente.
 - 1.1.a. Desarrollar acciones de fiscalización conjuntas con la participación de los actores del sector público y privado vinculados a la actividad.
 - 1.1.b. Identificar y promover las mejoras aplicables al marco normativo (vacíos legales, pluralidad normativa y otros) que obstaculicen la aplicación de las normas sectoriales.
 - 1.1.c. Promover mecanismos para optimizar las acciones de fiscalización.
- 1.2. Fortalecer los conocimientos y capacidades de gestión y operación de los actores vinculados a la implementación de la normativa sectorial.
 - 1.2.a. Fortalecer los conocimientos y capacidades de los funcionarios y servidores de los gobiernos regionales y locales para gestionar la implementación de la normativa sectorial.

- 1.2.b. Fortalecer los conocimientos y capacidades técnicas de los actores vinculados a la implementación de la normativa sectorial.
- 1.3. Dotar de instrumentos legales y técnicos para el mejor desempeño de sus funciones.
- 1.3.a Elaborar instrumentos técnicos y normativos para optimizar la aplicación del marco normativo sectorial.
 - 1.3.b. Actualizar y diseñar herramientas tecnológicas para optimizar los procesos de registro e información de los prestadores de servicios turísticos.
 - 1.3.c. Elaborar instrumentos para mejorar la implementación de las acciones de fiscalización y para el monitoreo de su desempeño y resultados.

Componente 2: Cumplimiento del marco normativo por los prestadores de servicios turísticos.

- 2.1 Difusión adecuada y oportuna de los requisitos y obligaciones para prestar servicios turísticos.
- 2.1.a Difundir la normativa sectorial de obligatorio cumplimiento para prestadores de servicios turísticos a través de medios comunicación, con énfasis en medios digitales.
 - 2.1.b Capacitar a emprendedores en el cumplimiento de condiciones y procedimientos vinculados a la formalización en el sector turismo.
- 2.2 Difusión de los beneficios derivados de la formalización.
- 2.2.a Elaborar una guía de los beneficios existentes para prestadores de servicios turísticos formales.
 - 2.2.b Utilizar medios digitales para difundir los beneficios derivados de la formalización.
 - 2.2.c Articular acciones con gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, a fin de promover la implementación de incentivos y facilidades para la formalización.
- 2.3 Dotar de instrumentos técnicos para facilitar el cumplimiento de las normas sectoriales.
- 2.3.a Implementar un canal de información virtual, que incluya reglamentos, formatos, directorios, guías, manuales y otra información de utilidad al prestador de servicios turísticos.
 - 2.3.b Elaborar documentos técnicos para facilitar el cumplimiento de los requisitos mínimos previstos en los reglamentos por parte de los prestadores de servicios turísticos.
- 2.4 Desarrollar actividades para la mejora de la competitividad de los prestadores de servicios turísticos formales (incentivos).
- 2.4.a Desarrollar acciones de posicionamiento de los prestadores de servicios turísticos formales.
 - 2.4.b Posicionar el Directorio Nacional de Prestadores de Servicios Turísticos Calificados.
 - 2.4.c Facilitar el acceso al uso de herramientas digitales en el ámbito del turismo.
 - 2.4.d Implementar un distintivo para prestadores de servicios turísticos formales.

Componente 3: Reducción de la tolerancia a la informalidad de los actores del mercado.

- 3.1 Desarrollo de campañas de información e instrumentos técnicos (mapas, directorios, plataformas) para promover el consumo de servicios turísticos formales.
 - 3.1.a Desarrollar campañas de información vinculadas a la formalización y seguridad turística.
 - 3.1.b Fortalecer el rol de los gobiernos regionales y gobiernos locales en las campañas de información para promover el consumo formal.
 - 3.1.c Focalizar las campañas de información en los principales puntos de contacto del turista incluyendo medios digitales.

Componente 4: Fortalecer la articulación de las intervenciones intersectoriales.

- 4.1 Constituir y fortalecer los espacios de coordinación intersectoriales a nivel nacional y subnacional.
 - 4.1.a Conformar un espacio de trabajo nacional para promover la formalización del sector turismo.
 - 4.1.b Conformar espacios de trabajo regionales para promover la formalización del sector turismo.
 - 4.1.c Elaborar planes de acción conjuntos orientados a articular los servicios sectoriales y gremiales para promover la formalización del sector turismo.
- 4.2 Establecer mecanismos para el intercambio de información para la identificación de los prestadores informales.
 - 4.2.a Intercambiar información y/o acceso a bases de datos generadas por las instituciones vinculadas al sector turismo en el marco de sus competencias para monitorear la informalidad.
 - 4.2.b Implementar una herramienta de denuncias de prestadores informales.
 - 4.2.c Intercambio de información que oriente las intervenciones sectoriales en el marco de las mesas de trabajo (nacional y regionales).
- 4.3 Difusión del marco normativo sectorial con los actores vinculados a su aplicación.
 - 4.3.a Realizar acciones de difusión de la normativa sectorial dirigida a los actores vinculados.
 - 4.3.b Elaborar instructivos dirigidos a Gobiernos Regionales y Locales con información intersectorial.
- 4.4 Ejecutar acciones de fiscalización articuladas.
 - 4.4.a Programar de manera coordinada las acciones de fiscalización.
 - 4.4.b Coordinar la ejecución de las acciones entre las entidades participantes.
 - 4.4.c Seguimiento y sistematización de la información sobre las acciones de fiscalización.

VII. INDICADORES Y METAS POR OBJETIVO

Los indicadores y metas por objetivos son los siguientes:

OBJETIVOS	INDICADORES	METAS AL 2021
Objetivo General: Fomentar la formalización y mejora de la competitividad en la prestación del servicio turístico.	Porcentaje de establecimientos de servicios turísticos que cumplen con la normativa del sector turismo.	75% de los establecimientos de servicios turísticos fiscalizados cumplen con la normativa del sector turismo.
Objetivo 1: Incrementar las capacidades de gestión y operativas de los órganos competentes en materia de formalización turística.	Número de Órganos Competentes fortalecidos.	25 Direcciones / Gerencias Regionales de Comercio Exterior y Turismo que cumplen con la función de fiscalizar a los prestadores de servicios turísticos.
Objetivo 2: Incrementar el número de prestadores de servicios turísticos registrados en el sector turismo.	Número de prestadores de servicios turísticos registrados en el sector.	Número de prestadores de servicios turísticos registrados en el sector incrementado en un 50%.
Objetivo 3: Reducir la tolerancia a la informalidad por los actores del mercado.	Número de campañas para promover la formalización y el consumo responsable por parte del turista.	Cuatro campañas nacionales ejecutadas.
Objetivo 4: Fortalecer la articulación de las intervenciones intersectoriales.	Número de planes de acción intersectoriales elaborados e implementados.	25 Planes de acción intersectoriales elaborados e implementados en regiones.