Proyecto de Ley N° 5163/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

SIGRID BAZAN NARRO

"Decenio de la igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
24 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 5:55pm

PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS LÁCTEOS ARTESANALES

El Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos por el Perú, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **Sigrid Bazán Narro**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS LÁCTEOS ARTESANALES

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto facilitar el cumplimiento de la normativa de inocuidad alimentaria a través de la reducción de costos y adecuación de los procedimientos administrativos de certificación sanitaria seguidos por pequeños productores de leche y/o productos lácteos.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad promover la formalización de los pequeños productores de leche y/o productos lácteos para el acceso al mercado en igualdad de condiciones.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La reducción del valor del derecho de tramitación, estipulada en la presente ley, es de aplicación solo para la micro y pequeña empresa (MYPE) que cuente con registro único de contribuyente (RUC) activo y habido, y con el certificado de inscripción o de reinscripción vigente en el Registro de la Micro y Pequeña Empresa (Remype), dedicada a la producción de leche y/o productos lácteos, y de las pequeñas y medianas productoras ganaderas lecheras debidamente agrupadas y asociadas en cualquiera de las modalidades de economías solidarias u otras formas jurídicas previstas en la legislación vigente.

Artículo 4.- Reducción de las tasas de los procedimientos administrativos de certificación sanitaria de la leche y productos lácteos

Se reduce el cincuenta por ciento del valor del derecho de tramitación de los procedimientos de obtención de registro sanitario por producto, Certificado de Principios Generales de Higiene del Codex Alimentarius y el Certificado de Validación Técnica del Plan HACCP exigidos por la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA); y la autorización sanitaria de establecimiento dedicado al procesamiento primario de alimentos agropecuarios y piensos

establecido por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), en sus respectivos textos únicos de procedimientos administrativos, a favor de las micro y pequeñas empresas (MYPE) productoras de leche y/o de productos lácteos, y de las pequeñas y medianas productoras ganaderas lecheras debidamente agrupadas y asociadas en cualquiera de las modalidades de economías solidarias u otras formas jurídicas previstas en la legislación vigente.

Artículo 5.- Creación de la Ventanilla Única de Trámite de Certificación Sanitaria de Productos Lácteos Artesanales

Créase la Ventanilla Única de Trámite de Certificación Sanitaria de Productos Lácteos Artesanales, con la finalidad de promover y facilitar el trámite de los procedimientos de obtención de registro sanitario por producto, Certificado de Principios Generales de Higiene del Codex Alimentarius y el Certificado de Validación Técnica del Plan HACCP exigidos por la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA); y la autorización sanitaria de establecimiento dedicado al procesamiento primario de alimentos agropecuarios y piensos establecido por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), a favor de las micro y pequeñas empresas (MYPE) productoras de leche y/o de productos lácteos, y de las pequeñas y medianas productoras ganaderas lecheras debidamente agrupadas y asociadas en cualquiera de las modalidades de economías solidarias u otras formas jurídicas previstas en la legislación vigente. Esta ventanilla constituirá una vía complementaria a los canales de recepción que mantienen cada una de estas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de sesenta días calendario, contados a partir de su entrada en vigor.

SEGUNDA.- Adecuación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

Se adecuan el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2016-SA, y el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, aprobado por el Decreto Supremo N° 016-2015-MINAGRI, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles contados desde la entrada en vigor de la presente ley.

La falta de las adecuaciones mencionadas en el párrafo anterior no limita la aplicación plena de la presente ley a las solicitudes presentadas desde el día siguiente de su entrada en vigor.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. - Procedimientos en trámite

Los procedimientos de obtención de registro sanitario por producto y autorización sanitaria de establecimiento dedicado al procesamiento primario de alimentos, agropecuarios y piensos que, a la fecha de entrada en vigor de la presente ley se encuentran en trámite, continuarán rigiéndose bajo las normas con que se iniciaron.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. - Deróguense las normas que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

Lima, mayo de 2023.

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EDGARD REYMUNDO MERCADO
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú

ISABEL CORTEZ AGUIRRE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Guillermo Bermejo

Hamlet Echevarría R.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

El artículo 88 de la **Constitución Política del Perú** establece que "el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario". En ese marco, también la Constitución, en el numeral 2 del artículo 2, señala que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Esta disposición debe entenderse que en todos los ámbitos de la vida del ciudadano, sea desde la persona natural o jurídica, debe gozar de un trato y condiciones igualitarias. Ello implica el acceso a mercados nacionales e internacionales, como base del desarrollo de actividades comerciales.

No obstante, el acceso a mercados nacionales o internacionales pueden tener barreras, sobre todo de productores primarios que transforman o industrializan. Esta condición impide que cierto sector económico y social del país pueda competir en condiciones igualitarias. Por ello, el Estado tiene el deber de intervenir frente a esta falta de igualdad, a través de acciones positivas, que fomenten el acceso a través de políticas de intervención en favor de los productores menores para hacerlos más competitivos.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha sostenido que la libertad de empresa está compuesta por tres pilares. Dos de ellos interesan a esta propuesta legislativa: 1) la libertad de acceso al mercado por los agentes económicos en igualdad de condiciones, a través de la participación en actividades económicas, y 2) que se formulen y establezcan los mecanismos jurídicos necesarios para salvaguardar la libre competencia[1].

En esa línea, el artículo 60 de la Constitución Política señala que el Estado "estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria". La libertad de empresa no persigue que un producto primario tenga valor agregado, es decir, mayor valor comercial, sino que además se promueva las diferentes cadenas productivas, y el desarrollo de la competencia.

Por su parte, el **Plan Nacional de Desarrollo Ganadero**, aprobado mediante la Resolución Ministerial Nº 0297-2017-MINAGRI, sostiene que en la mayoría de las organizaciones de productores ganaderos "las capacidades de gestión empresarial aún son limitadas, dificultando su poder de negociación e inserción al mercado"[2]. Esto debido a que "los pequeños y medianos productores no cuentan con información confiable y oportuna de precios, tecnología, acopio, comercialización, entre otras, que les permita tomar decisiones acertadas en la planificación de su producción y articulación al mercado"[3]. La vulnerabilidad a la que están expuestos genera que no accedan "masivamente a los fondos del sistema bancario por el alto riesgo de la actividad ganadera y su informalidad. Sin embargo, dichos riesgos sí son aceptados por instituciones que forman parte del sistema no bancario y algunas instituciones de fomento de la actividad agropecuaria como AGROBANCO"[4].

---

[1] STC 0032-2010-PI/TC; STC 1405-2010-PA/TC y STC 3075-2011-PA/TC.
[2] Plan Nacional de Desarrollo Ganadero, página 26.
[3] Plan Nacional de Desarrollo Ganadero, página 26.
[4] Plan Nacional de Desarrollo Ganadero, página 27.

A esta situación se suma el elevado costo de transporte al que están sujetos los productores pequeños y medianos. De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Ganadero, "los costos de transporte y almacenamiento, que en países desarrollados representan alrededor del 10% del valor del producto, en la región varían entre 15% en Chile y 34% en Perú. Respecto a otros países equiparables, el Perú presenta deficiencias en su stock de infraestructura productiva"[5].

Por su parte, según el **Estudio de la ganadería lechera en el Perú**[6], sobre la base del IV **CENAGRO 2012**, se tiene que "las unidades agropecuarias con ganado vacuno ascienden a 881 mil 920, donde los pequeños productores representan el 85,9% del total (con el 50,6% de la población total de vacas), caracterizándose por el manejo de menos de 10 cabezas de ganado, sin posibilidad de explotar economías a escala. En tanto, 13,4% de las unidades agropecuarias son medianos productores que se caracterizan por disponer entre 10 a 49 cabezas de ganado, a los cuales les pertenece el 37,9% de la población de vacas"[7].

Por ello, la pequeña producción, tiene un lugar importante en el mercado de leche fresca y en la producción de materia prima que luego puede convertirse en productos derivados, como el queso, yogur, cremas, entre otros. El Estudio de la ganadería lechera en el Perú señala que la pequeña producción de leche es importante porque el 39,4% de la producción proviene de "los hatos de menos de 10 cabezas de ganado"[8], en tanto "los hatos de más de 49 cabezas de ganado generan el 23% de la producción de leche fresca"[9]. Sobre esta base, la oferta de leche se concentra en pequeños productores con una tenencia de poco más de la mitad de la población de vacas. De acuerdo a un estudio de Oré[10], estos dependen de métodos tradicionales para cuidar el ganado y extracción láctea.

Aunque tienen una amplia producción, los pequeños o medianos productores encuentran barreras que le impiden participar en el mercado de productos finales. De acuerdo al Estudio de la ganadería lechera en el Perú, "la existencia de barreras a la entrada impide que el mercado sea "contestable", evitando así que la competencia potencial sea capaz de disciplinar a la empresa establecida y que los precioso que se pagan en el mercado relevante no se desvíen mucho de los precios competitivos. En el extremo, su entrada al mercado es totalmente libre y sin costo, ninguna empresa, independientemente de su participación, ostentara poder de mercado (...)"[11].

En el mercado de leche evaporada, por ejemplo, el Estudio afirma que "se imponen en el mercado barreras estructurales a la entrada, relacionadas a las ventajas absolutas en costos que posee la empresa establecida. Y es que, la entrada al mercado de productos lácteos demanda altos requerimientos de capital, particularmente de inversión específica

---

[5] Plan Nacional de Desarrollo Ganadero, página 27.
[6] Ministerio de Agricultura y Riego (2017). Estudio de la ganadería lechera en el Perú. Análisis de su estructura, dinámica y propuestas de desarrollo. En: https://www.midagri.gob.pe/portal/analisis-economico/analisis-2018?download=13414:ganaderia-lechera-en-el-peru-2017
[7] Estudio de la ganadería lechera en el Perú, página 20.
[8] Estudio de la ganadería lechera en el Perú, página 20.
[9] Estudio de la ganadería lechera en el Perú, página 20.
[10] Oré, Tilsa (2015). Estudio sobre el poder de compra en el mercado lácteo: evidencia peruana. Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú, página 39.
[11] Estudio de la ganadería lechera en el Perú, página 35.

comprometida en el despliegue del sistema de recolección de leche fresca, lo cual puede terminar disuadiendo a los potenciales entrantes"[12].

Toda esta situación de desventajas competitivas de los pequeños y medianos productores, pese a concentrar gran parte de la producción de leche, requiere de un paquete de estímulos que les permita alcanzar mejores niveles de acceso al mercado. Por ello, en su momento, se emitió la **Ley N° 29972, Ley que promueve la inclusión de los productores a través de cooperativas,** que lugar de favorecer a las cooperativas agrarias productoras de leche con el beneficio de la inafectación del impuesto a la renta hasta por 20UIT de ingreso neto, las excluyó ya que solo se refería a las "actividades de cultivo", con lo que se aparta de ello a la actividad de ganadería lechera o la transformación de productos lácteos.

Con esa misma orientación, el 21 de julio de 2021, fue publicada la **Ley N° 31296, Ley de promoción de la cadena productiva ganadero-lechera**, el cual tiene por objetivo "establecer medidas de promoción para el desarrollo de la cadena productiva ganadero-lechera con la finalidad de constituir fuentes de generación de empleo a gran escala en el campo y fortalecer a los mercados y a las micro y pequeñas empresas que constituyen el eje dinamizador de la economía local, regional y nacional".

Esta ley que establece el financiamiento de proyectos de desarrollo de la cadena productiva ganadero-lechera y que amplía el Fondo de Adelanto Social no ha sido reglamentada hasta la fecha, motivo por el cual no puede ejecutarse.

De acuerdo a lo expuesto, hay sustento constitucional, legal y administrativo para realizar acciones positivas del Estado en favor de un sector productivo importante en el país. Sobre todo en el caso de sectores en los que se han identificado vulnerabilidades y, en concreto, barreras de acceso al mercado. El Estado tiene el deber de establecer los mecanismos de estímulo que permitan facilitar el ingreso de mayores competidores y empresas en el mercado, en este caso del lácteo.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley tiene por objeto facilitar el cumplimiento de la normativa de inocuidad alimentaria a través de la reducción de costos y adecuación de los procedimientos administrativos de certificación sanitaria seguidos por pequeños productores de leche y/o productos lácteos. Esto con la finalidad de promover la formalización de los pequeños productores de leche y/o productos lácteos para el acceso al mercado en igualdad de condiciones.

La propuesta legislativa propone que se reduzca el cincuenta por ciento del valor del derecho de tramitación de los procedimientos de obtención de registro sanitario por producto, Certificado de Principios Generales de Higiene del Codex Alimentarius y el Certificado de Validación Técnica del Plan HACCP exigidos por la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA); y la autorización sanitaria de establecimiento dedicado al procesamiento primario

[12] Estudio de la ganadería lechera en el Perú, página 35.

de alimentos agropecuarios y piensos establecido por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), en sus textos únicos de procedimientos administrativos, a favor de las micro y pequeñas empresas (MYPE) productoras de leche y/o de productos lácteos, y de las pequeñas y medianas productoras ganaderas lecheras debidamente agrupadas y asociadas en cualquiera de las modalidades de economías solidarias u otras formas jurídicas previstas en la legislación vigente.

Asimismo, plantea la creación de la Ventanilla Única de Trámite de Certificación Sanitaria de Productos Lácteos Artesanales, con la finalidad de promover y facilitar el trámite de certificación sanitaria en los procedimientos mencionados en el párrafo anterior.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De acuerdo a la NTS N° 192-MINSA/DIGESA-2022, Norma Sanitaria para la Implementación del Sistema Integrado de Producción -SIP en la elaboración de Productos Lácteos Artesanales, cuando nos referimos a los productos lácteos artesanales debemos entenderlo como "aquellos producidos a partir de leche de vacuno o de otros mamíferos obtenida en el mismo predio o adquirida a partir de terceros, y que se efectúan en forma individual, familiar o asociativa hasta un máximo de 5000 litros diarios promedio anualizados, y hasta 1000 l/día promedio por operario de producción, en forma manual o con ayuda de herramientas semiautomáticas o automáticas, siendo la intervención directa del elaborador el componente sustancial del producto terminado".

De acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Senasa, el trámite de la "Autorización Sanitaria de Establecimiento dedicado al procesamiento primario de alimentos agropecuarios y piensos" tiene un valor de S/. 370.6. Además, tiene que adjuntarse el formulario de solicitud, incluyendo: (i) la ubicación del establecimiento (dirección, departamento, provincia, distrito), profesional responsable (nombres completos, N° DNI, tipo de profesión, especialidad de la profesión, N° de colegiatura, modalidad de servicios. (ii) Número de constancia y fecha de pago; copia del manual de Buenas Prácticas de Manufactura - BPM, según lineamientos del Codex Alimentarius; 3) copia del Plan de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control - APPCC/HACCP, según lineamientos del Códex Alimentarius; Copia simple de los Planes Operativos Estandarizados de Sanitización - POES; Copia simple del Plan interno de rastreabilidad según lineamientos aprobado por Resolución Directoral publicado en www.senasa.gob.pe; y Copia simple del Flujo de operaciones proyectado en el plano del establecimiento.

Por otro lado, según el TUPA de la Digesa, el trámite de registro sanitario de alimentos de consumo humano (por solo un producto) tiene un costo de S7. 390. El Certificado de principios generales de higiene del Codex Alimentarius-PGH tiene un costo que asciende a S/. 586.3. Y, finalmente, la Validación técnica oficial del Plan HACCP (por una sola línea de producto) cuesta S/. 985.3.

En términos totales, un productor de leche que desea competir en la formalidad con sus productos lácteos puede llegar a desembolsar, solo por concepto de trámites y certificaciones sanitarias, un monto de S/. 2,332.2. Con la propuesta legislativa, el productor artesanal de productos lácteos hará un desembolso menor: S/. 1,166.1. De esta forma, el Estado

promueve la industria de pequeños productores de derivados de leche a través de la desafectación de tasas por el trámite de certificación sanitaria en un 50%.

Si bien, el artículo 54 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, fija que el monto del derecho de tramitación es determinado en función al importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado durante su tramitación, esto no exime que el Estado, en base al artículo 59 de la Constitución, estimule la creación de riqueza, a través del otorgamiento de oportunidades a las pequeñas empresas.

Una de esas medidas es la reducción de tasas y costos que puedan conducir a la formalización y acceso al mercado, como es el caso de la disminución de los costos de certificación sanitaria y la facilitación de una ventanilla única de trámite, que evite los desplazamientos y gastos asociados a estos.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se vincula con la 18[13] de Estado del Acuerdo Nacional relativa al Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, que se detalla a continuación:

> "Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles".

Asimismo, de acuerdo al artículo 1 de la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, guarda relación con los temas 70 "Medidas para promover la formalización, potenciar la productividad y la competitividad de las MYPES y la mediana empresa" de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR.

[13] https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/18-busqueda-de-la-competitividad-productividad-y-formalizacion-de-la-actividad-economica/