-ECONOMÍA, BANCA, ...
- AGRARIA

PL 093/2021-CR Y OTROS

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
13 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:10 p.

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 347 -2023 –PR

Lima, 13 de noviembre de 2023

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa Ley que modifica la Ley 31532, Ley de alivio financiero para los pequeños productores agropecuarios afectados por la emergencia en el sector agrario, a fin de establecer medidas económicas de emergencia para mitigar los efectos del alza de costos para el sector agropecuario. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley en comentario consta de un artículo Único y una Disposición Complementaria Final, los cuales establecen lo siguiente:

> ***"Artículo único. Modificación del artículo 2 de la Ley 31532, Ley de alivio financiero para los pequeños productores agropecuarios afectados por la emergencia en el sector agrario***
> *Se modifica el párrafo 2.1 del artículo 2 de la Ley 31532, Ley de alivio financiero para los pequeños productores agropecuarios afectados por la emergencia en el sector agrario, con el siguiente texto:*
>
> *"Artículo 2, Adquisición de cartera vencida y que se encuentre en cobranza judicial o cobranza extrajudicial del Banco Agropecuario (AGROBANCO) mediante el Fondo AGROPERÚ*
>
> *2.1. Se autoriza al Fondo AGROPERÚ para la adquisición, hasta por la suma de S/ 53 380,074.00 (cincuenta y tres millones trescientos ochenta mil setenta y cuatro y 00/100 soles) de los saldos de créditos de clientes del Banco Agropecuario (AGROBANCO), que al 30 de agosto de 2023 se encuentren en situación de vencidos, en cobranza judicial o en cobranza extrajudicial, con un endeudamiento máximo de diez unidades impositivas tributarias (UIT) por crédito".*
>
> ***Disposición Complementaria Final***
>
> ***Única. Financiamiento de la Ley***
> *Se exhorta al Poder Ejecutivo a que financie y transfiera al Banco Agropecuario (AGROBANCO) el capital necesario para la implementación de la presente ley."*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar lo siguiente:

Sobre la adquisición de la cartera vencida del AGROBANCO

La Autógrafa propone que el Fondo AGROPERÚ adquiera la cartera del AGROBANCO hasta por alrededor de S/ 53 millones de aquellos clientes con saldos de crédito hasta 10 UIT (S/ 49 500) que al 30.08.2023 se encuentren en situación de vencidos, en cobranza judicial o cobranza extrajudicial.

Al respecto, la Autógrafa desnaturaliza las disposiciones actuales del Fondo

[1] Sobre la base del Informe N° 1778-2023-MIDAGRI-SG/OGAJ e Informe N° 0069-2023-EF/46.01.

AGROPERÚ que promueve el acceso a garantías para la cobertura de riesgos crediticios y para el otorgamiento de financiamiento directo a los pequeños productores agrarios organizados (bajo cualquier forma asociativa), debido a que la adquisición de cartera vencida, en cobranza judicial y en cobranza extrajudicial, no promueve la inclusión financiera de buenos pagadores o con limitaciones para el acceso al financiamiento en el sistema financiero, toda vez que involucra la asignación de recursos para deudores que han incumplido sus obligaciones financieras en perjuicio de aquellos que no reciben atención de las entidades del sistema financiero.

Además, lo señalado en la Autógrafa incentiva la cultura de no pago en los deudores del AGROBANCO, toda vez que premia a los deudores con mal comportamiento de pago con mejores condiciones crediticias que otorga el Fondo AGROPERÚ. Siendo así, la Autógrafa fomenta el comportamiento perverso en los deudores (no pago) y eleva el riesgo crediticio de la cartera del AGROBANCO, donde el mejor escenario es el incumplimiento de pago, para luego ser premiado con mejores condiciones crediticias, por lo que dicha acción crea el escenario propicio para tener un comportamiento oportunista (riesgo moral).

De esta manera, el riesgo moral tiende a institucionalizarse sobre todo en aquellos deudores que vienen cumpliendo oportunamente con el pago de sus deudas, ya que ellos también querrán replicar el comportamiento de aquellos deudores que están siendo beneficiados con la medida. Por lo tanto, bajo la premisa de apoyar a los pequeños productores del sector agropecuario, han surgido diversas propuestas que incluyen tácitamente un mecanismo para debilitar sistemáticamente la cultura de pago.

Asimismo, la iniciativa legislativa generaría pérdidas económicas para el Fondo AGROPERÚ por el hecho de incluir a deudores que no han cumplido sus obligaciones de pago (morosos), los cuales se verían beneficiados por las mejores condiciones crediticias que otorga el fondo[2]. De esta manera, con lo señalado en la Autógrafa se estarían canalizando alrededor de S/ 53 millones para otorgar mejores condiciones crediticias a malos pagadores, en desmedro de aquellos pequeños productores agropecuarios que no tienen acceso al crédito en las entidades financieras tradicionales (cajas municipales, financieras, banca múltiple, empresas de crédito, otros).

Además, la Autógrafa no incluye mecanismos para la recuperación de los créditos del AGROBANCO que serán adquiridos por el Fondo AGROPERÚ, toda vez que la propuesta legislativa solo propone la adquisición y no propone estrategias de cobro para que dichos deudores cumplan con sus pagos y se reinserten al sistema financiero (como sujetos de crédito).

En adición, es importante mencionar que mediante el Decreto Supremo Nº 004-2020-MINAGRI, se dispuso la reestructuración y se creó el Consejo Directivo del Fondo AGROPERÚ, cuyo órgano colegiado viene aprobando distintos programas de financiamiento directo[3], destinado a atender las diversas necesidades de capital de trabajo para la reactivación y continuidad de las diversas cadenas productivas agrícolas, pecuarias y forestales; como se detalla a continuación con una tasa de interés del 3.5% anual:

---

2 El Fondo AGROPERÚ, otorga financiamiento a los pequeños productores agropecuarios a una Tasa Efectiva Anual (TEA) de 3.5%. Revisado en: https://www.agrobanco.com.pe/fondo-agroperu/

[3] Informe Nº 0020-2021-MIDAGRI-DVDAFIR/DGASFS-DSFFA-JLCN de fecha 19.10.2021 del MIDAGRI.

1. Programa de financiamiento directo para campaña agrícola, destinado a la atención de créditos de campaña de cultivos transitorios y cultivos permanentes a nivel nacional.

2. Programa de financiamiento directo para cadenas ganaderas, destinado a financiar la producción, procesamiento primario y transformación de cadenas ganaderas a nivel nacional.

3. Programa de financiamiento directo para plantaciones forestales, destinado a financiar el manejo, aprovechamiento y comercialización de plantaciones forestales.

4. Programa de financiamiento directo para renovación y rehabilitación de café, destinado al financiamiento individual de costos directos de renovación y rehabilitación de café, con plazos de 7 y 2 años, respectivamente.

5. Programa de financiamiento directo para el equipamiento y mejoramiento productivo de la actividad agrícola y ganadera, dirigido a financiar infraestructura y equipamiento de cultivos y crianza. Dicho programa contribuye a mejorar las capacidades productivas y optimizar los procesos de producción y/o transformación primaria de los pequeños productores organizados.

6. Programa de financiamiento directo para acopio, transformación y comercialización de productos agrícolas, dirigido a organizaciones agrarias de pequeños productores agrarios, y tiene el objetivo de mejorar la articulación comercial dentro de sus organizaciones.

7. Programa de financiamiento directo a organizaciones para el desarrollo de la cadena de camélidos sudamericanos, destinado a financiar los costos directos en actividades de acopio y transformación de fibra de alpaca y de obtención y transformación de fibra de vicuña.

8. Programa de financiamiento directo para comercialización e insumos agrícolas, destinado a financiar capital de trabajo a organizaciones de pequeños productores para la compra y comercialización de insumos agrícolas.

9. Programa de financiamiento directo para comercialización e insumos para ganadería, destinado a financiar la adquisición de insumos, materiales ganaderos y servicios especializados[4], y todos aquellos vinculados a la producción y transformación de los productos ganaderos para una mayor competitividad de las organizaciones.

10. Programa de financiamiento directo para el equipamiento y desarrollo productivo comercial de las organizaciones agrarias, dirigido a financiar el equipamiento productivo o el desarrollo de infraestructura y equipamiento para implementar o mejorar sus actividades de post cosecha, acopio, transformación y/o comercialización de productos agrarios.

Por lo tanto, los recursos del fondo se verían disminuidos para nuevas operaciones de cobertura de riesgos crediticios y de financiamiento directo para pequeños agricultores que tienen limitaciones de acceso a servicios financieros en el sistema financiero. Además, el Fondo AGROPERÚ destinaría recursos para la implementación de las

[4] Algunos ejemplos de estos productos/servicios son: alimento balanceado o ingredientes para su preparación, semilla y abono para pastos, mallas ganaderas, postes, alambres, productos y materiales veterinarios, servicios especializados de esquila, acopio y valor.

disposiciones que señala la Autógrafa, en desmedro de los actuales beneficiarios y otros que aún no tuvieron la oportunidad de acceder a créditos, toda vez que parte de sus recursos serían destinados para la adquisición de cartera vencida, en cobranza judicial y en cobranza extrajudicial. De esta manera, el fondo se vería limitado en el alcance de sus programas mencionados para nuevas operaciones en perjuicio de los pequeños agricultores y sobre todo para aquellos que no son atendidos por el sistema financiero tradicional.

Finalmente, la Ley N° 31532 ya establece la implementación de manera excepcional del Programa de Alivio Financiero Agropecuario – PAFA a cargo del AGROBANCO, el cual dispone le ejecución de medidas de reinserción financiera, para la refinanciación de créditos vencidos del banco, hasta por sesenta (60) meses sin capitalizar intereses moratorios y compensatorios generados hasta el 31 de diciembre del 2023. En ese sentido, el AGROBANCO cuenta, a través de la implementación de la Ley Nº 31532, de una herramienta de reinserción financiera con opciones ventajosas para el pago de deudas, más aún que la norma establece que se faculta al AGROBANCO a establecer campañas especiales para la recuperación de sus créditos, exceptuando el pago de los intereses moratorios y compensatorios, incluso para el caso de créditos castigados se establece la posibilidad de recuperar sólo parte del capital adeudado con la consiguiente exoneración total de los intereses generados. En aplicación de la Ley, el AGROBANCO viene implementando su Campaña Deuda Cero, dirigida a clientes cuyos créditos se encuentran en situación de vencido, castigado o judicial, que mantienen deudas vencidas con atrasos mayores a ciento veinte (120) días, no siendo aplicable a deudas contraídas con el Fondo AGROPERÚ, lo que constituye un mecanismo de reinserción financiera de sus clientes, con opciones ventajosas en plazos hasta sesenta (60) meses y exoneración de intereses (compensatorios y moratorios) y posibilidad de pago sólo de una parte del capital prestado.

Por ello, la transferencia de cartera del AGROBANCO al Fondo AGROPERÚ, no supone exclusivamente una mejora de las condiciones de pago de los deudores, por cuanto el AGROBANCO tienen mecanismos de recuperación y reinserción financiera de sus clientes aplicables sólo a sus clientes y no a clientes del Fondo AGROPERÚ, por lo que reduciría la posibilidad de reinserción financiera de los deudores que tienen créditos a ser transferidos al Fondo.

Análisis presupuestario de la Autógrafa de Ley

Por otro lado, desde el ámbito presupuestario, se debe indicar que la Exposición de Motivos de los Proyectos de Ley N° 00093/2021, 545/2021, 1077/2021 y 1193/2021-CR, así como el dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, que dió origen a la referida Autógrafa de Ley, se advierte que no cuentan con un análisis costo-beneficio debidamente cuantificado que señale los costos de su implementación y que demuestre que existen los recursos suficientes para el financiamiento de la medida en el presente año fiscal, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

En ese sentido, la Autógrafa no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley Nº 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, reglas que indican que todo proyecto normativo que genere gasto debe estar acompañado de dicho análisis que muestre el impacto de su aplicación en el Presupuesto del Sector Público, que establece lo siguiente:

"(...)
2.2 Durante el año fiscal 2023, 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:
(...)
3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.
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 2023, 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."

Además, se debe considerar que autorizar al Fondo AGROPERU a adquirir hasta por la suma de S/53 380 074,00 los saldos de créditos de clientes del AGROBANCO que al 30 de agosto de 2023 se encuentren en situación de vencidos, en cobranza judicial o en cobranza extrajudicial, incrementa la adquisición de saldos de créditos de clientes con deudas durante el Año Fiscal 2023, todo lo cual conlleva gasto, pues para implementar el objetivo de la Autógrafa de Ley se deban asignar mayores recursos, los cuales ascienden a la suma de S/16 380 074.00 , comprometiendo recursos fiscales con los cuales no cuenta el fondo Agro Perú y tampoco el Tesoro Público.

Estos gastos implican una demanda adicional de recursos al Tesoro Público los cuales no se encuentran previstos en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 aprobado por la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.

En consecuencia, conforme a lo expuesto, la Autógrafa de Ley contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario contemplado en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, debido a que su implementación implicaría demandas adicionales que no han sido previstas en la Ley de Presupuesto del presente Año Fiscal.

Finalmente, cabe precisar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)", teniendo en consideración lo expuesto, se advierte que la Autógrafa contraviene la citada prohibición Constitucional.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31532, LEY DE ALIVIO FINANCIERO PARA LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS AFECTADOS POR LA EMERGENCIA EN EL SECTOR AGRARIO, A FIN DE ESTABLECER MEDIDAS ECONÓMICAS DE EMERGENCIA PARA MITIGAR LOS EFECTOS DEL ALZA DE COSTOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

Artículo único. Modificación del artículo 2 de la Ley 31532, Ley de alivio financiero para los pequeños productores agropecuarios afectados por la emergencia en el sector agrario

Se modifica el párrafo 2.1 del artículo 2 de la Ley 31532, Ley de alivio financiero para los pequeños productores agropecuarios afectados por la emergencia en el sector agrario, con el siguiente texto:

> *"**Artículo 2. Adquisición de cartera vencida y que se encuentre en cobranza judicial o cobranza extrajudicial del Banco Agropecuario (AGROBANCO) mediante el Fondo AGROPERÚ***
>
> *2.1. Se autoriza al Fondo AGROPERÚ para la adquisición, hasta por la suma de S/ 53 380,074.00 (cincuenta y tres millones trescientos ochenta mil setenta y cuatro y 00/100 soles) de los saldos de créditos de clientes del Banco Agropecuario (AGROBANCO), que al 30 de agosto de 2023 se encuentren en situación de vencidos, en cobranza judicial o en cobranza extrajudicial, con un endeudamiento máximo de diez unidades impositivas tributarias (UIT) por crédito".*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Financiamiento de la Ley

Se exhorta al Poder Ejecutivo a que financie y transfiera al Banco Agropecuario (AGROBANCO) el capital necesario para la implementación de la presente ley.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los veinte días del mes de octubre de dos mil veintitrés.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA