– Com. Economía

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
12 NOV 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 9:23

Proy. 4656
6979
7537

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Lima, 11 de noviembre de 2024

OFICIO Nº 322 **-2024 –PR**

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley N° 29064, Ley de relanzamiento del Banco Agropecuario – AGROBANCO y la Ley N° 30893, Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 29064, a efectos de fortalecer el Banco Agropecuario - AGROBANCO y establece facilidades para el pago de las deudas de sus prestatarios - para incrementar el financiamiento otorgado por el Banco Agropecuario (AGROBANCO) y dictar otras medidas para la reactivación del sector agropecuario. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley consta de dos (2) artículos, seis (6) disposiciones complementarias finales y una (1) disposición complementaria transitoria, los cuales establecen lo siguiente:

   El artículo 1, propone la modificación de los artículos 5, 13, y 23 de la Ley N° 29064, Ley de relanzamiento del Banco Agropecuario- AGROBANCO, en los siguientes términos:

   "Articulo 5 (...) 5.4 Se establece que el límite individual de crédito, en el caso del pequeño productor agropecuario individual, no puede exceder de cincuenta unidades impositivas tributarias (50 UIT). El Limite de crédito para las formas asociativas que agrupen a los pequeños productores agropecuarios se establece en función al número de asociados, según la política crediticia aprobada por el Directorio u no puede exceder el menor monto que resulte de entre 1.5 % del patrimonio efectivo del Banco Agropecuario (AGROBANCO) y quinientas unidades impositivas tributarias (500 UIT)".

   "Artículo 13. Prioridad de operaciones de crédito El Banco Agropecuario prioriza en zonas rurales pobres las operaciones de crédito directo hacia los pequeños productores agropecuarios en forma individual o a las organizaciones de productores, constituidas bajo cualquier forma asociativa, como cooperativas, asociaciones de productores, comunidades campesinas y nativas, organizaciones de usuarios de agua y similares".

   "Artículo 23. Préstamos especiales para pequeños agricultores de zonas de extrema pobreza. El Directorio del Banco Agropecuario aprueba, anualmente una línea especial de financiamiento para el otorgamiento de préstamos determinados en favor de los pequeños agricultores de las zonas de extrema pobreza cuyo monto no podrá exceder de cinco unidades impositivas tributarias (5 UIT), teniendo en consideración las condiciones de crédito preferenciales, incluidas las garantías, plazo y tasas distintas y más favorables que las aplicables para los créditos ordinarios. Para el otorgamiento de dichos créditos, el Banco Agropecuario dará preferencia a los agricultores asociados".

1 Sobre la base del Informe N° 1285-2024-MIDAGRI-SG/OGAJ e Informe N° 0059-2024-EF-46.01.

El artículo 2 de la propuesta normativa establece la modificación del artículo 3 de la Ley 30893, Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 29064, a efectos de fortalecer el Banco Agropecuario – AGROBANCO y establece facilidades para el pago de las deudas de sus prestatarios.

Se modifica el párrafo 3.3 del artículo 3 de la Ley N° 30893 – Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 29064, a efectos de fortalecer el Banco Agropecuario – AGROBANCO y establece facilidades para el pago de las deudas de sus prestatarios - que queda redactado en los siguientes términos:

> "***Artículo 3. Creación del Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario***
> *(...)*
> *3.3 El Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario- (FIFPPA) es un patrimonio administrado mediante Convenio de Comisión de Confianza, suscrito entre el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) y el Banco Agropecuario (AGROBANCO)."*

La Primera Disposición Complementaria Final, hace referencia a los Productos Financieros específicos para la adopción de la tecnología en la producción agropecuaria.

El AGROBANCO promueve la adopción de tecnología en la producción agropecuaria mediante la oferta de productos financieros específicamente diseñados para los productores agropecuarios.

La Segunda Disposición Complementaria Final, crea el Sistema de Sinceramiento de Deuda Tributaria y de Fraccionamiento Especial para las Deudas por Tributos en el Sector Agropecuario a través de un Régimen Especial de Sinceramiento de Deudas Tributarias denominado RESIT Agropecuario, con carácter excepcional y por única vez para la recaudación y administración, a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, de deudas exigibles al 31 de diciembre de 2023, cualquiera fuere el estado en que se encuentren, sea en cobranza coactiva, reclamación, apelación, demanda contencioso administrativa ante el Poder Judicial, inclusive de aquellas que se determinen a futuro por obligaciones generadas hasta el 31 de diciembre de 2023.

La Tercera Disposición Complementaria Final establece que el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, adecúa mediante Decreto Supremo refrendado por los titulares del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y del Ministerio de Economía y Finanzas, el Reglamento del Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeños Productor Agropecuario - FIFPPA aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2019-MINAGRI, a la modificación dispuesta en el artículo 2 de la ley.

La Cuarta Disposición Complementaria Final prescribe que el acogimiento al RESIT Agropecuario por parte de los deudores se realiza mediante una declaración jurada que constituye una autoliquidación y que, como anexo, forma parte de la ley. Sin perjuicio de ello, las instituciones podrán determinar una deuda mayor o menor

respecto de la incluida en dicha declaración, así como podrán recalcular el monto de las cuotas por vencer, de conformidad con el Código Tributario.

La Quinta Disposición Complementaria Final, establece que el Ministerio de Economía y Finanzas informa trimestralmente a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República sobre los resultados de la aplicación de las modificaciones y disposiciones de la presente Ley, teniendo en cuenta la reserva tributaria.

La Sexta Disposición Complementaria Final, refiere que el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas, aprueba el Reglamento del RESIT Agropecuario, mediante decreto supremo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contados desde la entrada en vigor de la ley.

La Única Disposición Complementaria Transitoria, señala que, en tanto, el Banco Agropecuario - AGROBANCO implemente sus sistemas, procesos y normativas para la administración del FIFPPA, a fin de cumplir con las modificaciones dispuestas en la propuesta legislativa, la administración de dicho Fondo, continúa a cargo de la Corporación Financiera de Desarrollo - COFIDE.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, debemos señalar lo siguiente:

Sobre la propuesta de modificación del numeral 5.4 del artículo 5 de la Ley N° 29064, corresponde señalar lo siguiente:

AGROBANCO es una entidad financiera pública bajo el ámbito de FONAFE, que realiza sus actividades en un sector de alto riesgo como el agropecuario, por lo cual vino presentando altas tasas de morosidad. Esto motivó que, en los años 2022 y 2023, FONAFE se vea en la necesidad de realizar aportes de capital para fortalecer el patrimonio de la empresa[2] (S/ 70 millones y S/ 50 millones, respectivamente). Sin embargo, en los últimos años, AGROBANCO ha venido implementando estrategias para cumplir con el objetivo de especialización en microfinanzas rurales, que le vienen permitiendo un crecimiento sostenido de sus nuevas colocaciones a pequeños productores agropecuarios, cautelando el riesgo de crédito de su cartera, a partir de lo cual está registrando utilidades (S/ 38,3 millones en 2022, S/ 61,1 millones en el 2023 y S/ 32,0 millones a setiembre del 2024).

Aumentar el límite de crédito expone al banco a mayores riesgos financieros, incluyendo tasas más altas de incumplimiento de pagos, afecta la sostenibilidad financiera de AGROBANCO y compromete su capacidad para ofrecer apoyo continuo a los productores agropecuarios.

En dicho contexto, incrementar el límite individual vigente del crédito de 15 UIT a 50 UIT, a los pequeños productores agropecuarios, expondría al Banco a asumir mayores riesgos, lo que afectaría su sostenibilidad financiera comprometiendo así sus recursos

2 Para constituir provisiones por el deterioro de la cartera antigua (a fin de dar cumplimiento a los requerimientos regulatorios vigentes) así como para financiar las nuevas colocaciones.

y pudiendo llegar a solicitar apoyos financieros del Estado o de FONAFE.

Sobre la propuesta de modificación al artículo 13 (inclusión de *zonas rurales pobres* como beneficiarios de AGROBANCO) y artículo 23 (*incremento de 2 UIT a 5 UIT*, el límite para los préstamos de AGROBANCO en favor de los pequeños agricultores de las zonas de extrema pobreza):

Cabe precisar que, en ambos casos se podría incrementar el riesgo de crédito del banco y potencialmente la mora de su cartera de créditos, dada la limitada capacidad de endeudamiento de ese segmento de pequeños productores beneficiarios. Esto implicaría que el banco constituya un mayor monto de provisiones afectando sus resultados, lo cual podría involucrar la necesidad de mayores transferencias de recursos, por parte del Gobierno a través del FONAFE.

Los riesgos fiscales asociados a empresas públicas se pueden materializar por un desempeño insatisfactorio en los resultados de dichas empresas, por lo cual éstas constituyen pasivos contingentes implícitos para el Gobierno. En ese contexto, se considera que la implementación de las propuestas de modificatoria planteadas a través del artículo 1 de la Autógrafa de Ley, afectaría negativamente la sostenibilidad financiera de AGROBANCO, el cual en su condición de empresa pública, podría requerir apoyo financiero del Gobierno a través de FONAFE.

En atención a los argumentos antes expuestos, se plantea observación toda vez que su implementación representa incrementar la posibilidad de que se materialice un riesgo fiscal asociado a las empresas públicas, que podría tener efectos en la Caja Fiscal.

Cabe indicar que la citada observación es concordante con lo señalado en su oportunidad mediante el Informe N° 059-2024-EF/52.03, de fecha 12.09.24, con ocasión del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 6979/2023-CR y 7537/2023-CR, "*Ley que modifica la Ley 29064 - Ley de relanzamiento del Banco Agropecuario – AGROBANCO- y la Ley 30893 - Ley que modifica diversos artículos de la Ley 29064, a efectos de fortalecer el Banco Agropecuario - AGROBANCO y establece facilidades para el pago de las deudas de sus prestatarios - para incrementar el financiamiento otorgado por el Banco Agropecuario (AGROBANCO) y dictar otras medidas para la reactivación del sector agropecuario*".

Sobre la propuesta de modificación al artículo 23 relacionado a los préstamos especiales para pequeños agricultores

La Autógrafa modifica el artículo 23 de la Ley N° 29064 para ampliar la línea especial de financiamiento que otorga AGROBANCO a pequeños agricultores en zonas de extrema pobreza, permitiendo que el monto llegue hasta 5 UIT, el cual queda redactado de la siguiente forma:

> "***Artículo 23. Préstamos especiales para pequeños agricultores de zonas de extrema pobreza***
> *El Directorio del Banco Agropecuario aprueba, anualmente, una línea especial de financiamiento para el otorgamiento de préstamos determinados en favor de los pequeños agricultores de las zonas de extrema pobreza, cuyo monto no podrá exceder de cinco unidades impositivas tributaria s (5 UIT), teniendo en consideración las condiciones de créditos preferenciales, incluidas las garantías, plazo y tasas distintas y más favorables que las aplicables para los créditos ordinarios.*

Para el otorgamiento de dichos créditos, el Banco Agropecuario dará preferencia a los agricultores asociados".

En ese sentido, la propuesta de modificación del artículo 23, eleva el límite de los créditos para los agricultores de zonas de extrema pobreza de 2 UIT (S/ 10 300)[3] hasta 5 UIT (S/ 25 750), lo cual implica elevar injustificadamente más de 2 veces el nivel máximo de endeudamiento de agricultores en situación de extrema pobreza.

Según el INEI[4], la línea de pobreza extrema se define como el valor monetario necesario para la adquisición de una canasta de alimentos capaz de satisfacer un mínimo de la canasta básica de alimentos, que para el año 2023 ascendió a S/ 251 mensuales por persona. En ese contexto, ampliar los límites de las líneas de créditos especiales de AGROBANCO para agricultores ubicados en zonas de extrema pobreza de 2 UIT a 5 UIT, expondría al AGROBANCO a otorgar créditos donde los deudores carecen de capacidad de pago por encontrarse por debajo de la línea de pobreza[5], lo cual repercutiría negativamente en la calidad de la cartera y en su sostenibilidad.

Además, esta modificación normativa por otro lado **fomentaría la exclusión financiera** de los pequeños agricultores de las zonas de extrema pobreza, toda vez que siendo un grupo vulnerable económicamente, otorgarle créditos de hasta 5 UIT, es conllevarlos a una situación de default de sus créditos, considerando su muy baja capacidad de pago.

No se ha evaluado el impacto que tendría la propuesta o en qué consistirían las garantías que dejarían dichos prestatarios; como tampoco detalles suficientes sobre cómo se implementará esta medida, ni se evalúan los posibles efectos financieros u operativos sobre AGROBANCO o el sector agropecuario en general.

Asimismo, podría ocasionar que no se beneficien los productores que realmente necesitan el apoyo, o podrían no abordar las barreras específicas que impiden el desarrollo agropecuario en áreas de alta pobreza.

Por lo tanto, se considera que no es prudente aumentar el límite de los créditos especiales que otorga AGROBANCO a un sector que carece de capacidad de ahorro, que inclusive no puede cubrir el gasto de su canasta básica de consumo alimentaria y que expone al AGROBANCO al deterioro de su cartera de créditos y su sostenibilidad financiera.

---

3 El valor monetario de 1 UIT para el año 2024 es S/ 5 150. https://www.gob.pe/435-valor-de-la-uit

4 INEI: Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2014-2023. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6578175/5558423-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2014-2023.pdf?v=1720047420

5 De acuerdo al INEI, la **línea de pobreza** es el valor de la línea de pobreza extrema más el valor monetario necesario para satisfacer un conjunto de necesidades no alimentarias consideradas esenciales (transporte, vestimenta, vivienda, educación, salud, recreación, muebles del hogar, entre otros).

Sobre la creación del Sistema de Sinceramiento de deuda tributaria y de fraccionamiento especial para las deudas por tributos en el Sector Agropecuario y del Régimen Especial de Sinceramiento de Deudas Tributarias (RESIT Agropecuario)

A la fecha se encuentra vigente el Fraccionamiento Especial regulado mediante el Decreto Legislativo N° 1634[6], su norma reglamentaria aprobada mediante el Decreto Supremo N° 184-2024-EF[7] y la respectiva Resolución de Superintendencia N° 0206-2024/SUNAT[8].

El Fraccionamiento Especial permite acoger las deudas administradas por la SUNAT que constituyen ingresos del Tesoro Público exigibles hasta el 31.12.2023, en cualquier estado con excepción de la deuda que se encuentre en cobranza coactiva o con resolución administrativa o judicial firme o consentida. Se podrá fraccionar bajo tres modalidades de pago: contado, sumario y fraccionado (este último hasta en 72 cuotas con tasa de interés equivalente a 0,54% mensual). Otorga un Bono de Descuento de deuda acogida (sobre intereses, actualización IPC, multas y sus respetivos intereses), el cual es mayor si el nivel de deuda es menor y viceversa. Tal bono es mayor si el pago de la deuda acogida fuese al contado. Lo que ha motivado que a la fecha[9] 12 084 deudores han presentado 12 498 solicitudes de acogimiento a efectos de pagar sus deudas tributarias ante la SUNAT y así cancelar su deuda pendiente, siendo la fecha máxima para el acogimiento el 20.12.2024.

El Fraccionamiento Especial resulta aplicable a la generalidad de sujetos que tengan las referidas deudas pendientes de pago, con independencia de la actividad económica que desempeñen.

La autógrafa viola el principio de reserva de ley en materia tributaria

El artículo 74 de la Constitución Política del Perú señala que *"(...) El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio (...)"*.

El Tribunal Constitucional ha sostenido que, por el principio de reserva de ley, los elementos esenciales del tributo (aspecto material, personal, temporal, alícuota, entre otros) deben estar en la ley, requisitos que también resultan aplicables a los beneficios tributarios[10]:

> *"La reserva de ley en materia tributaria determina que todos los elementos esenciales del tributo (hecho generador, base imponible, sujetos y alícuota) sean creados mediante ley. En tal sentido, la remisión de elementos esenciales del tributo a normas reglamentarias únicamente será*

6 Decreto Legislativo que aprueba el Fraccionamiento Especial de la deuda tributaria administrada por la SUNAT. Publicado el 30.8.2024.
7 Publicado el 11.10.2024.
8 Mediante la cual se dictan normas referidas al Fraccionamiento Especial de la deuda tributaria administrada por la SUNAT aprobado por el Decreto Legislativo N° 1634. Publicado el 18.10.2024.
9 Al 24.10.2024.
10 Sentencia recaída en el Expediente N° 01902-2013-PA/TC.

constitucionalmente admisible cuando dicha delegación establezca parámetros claramente definidos de antemano y exista una racionalidad que así lo justifique.

Se debe tomar en cuenta que el grado de concreción de sus elementos esenciales será máximo cuando regule los sujetos, el hecho imponible y la alícuota; será menor cuando se trate de otros elementos. En ningún caso, sin embargo, podrá aceptarse la entrega en blanco de facultades al Ejecutivo para regular la materia (Cfr. STC N.º 00053-2004-AI/TC). Tales consideraciones que regulan la imposición de impuestos, también son aplicables a la creación de beneficios de carácter tributario en virtud de lo establecido en el artículo 74 de nuestra Carta Magna."

Asimismo, el referido Colegiado ha sostenido[11] en cuanto a la aplicación del principio de reserva de ley en caso de beneficios tributarios que:

"(...) el Estado, al establecer beneficios tributarios, no sólo rompe con la regla general al deber/obligación de las personas de contribuir al sostenimiento del gasto público, sino también, con la función constitucional de los tributos como es el permitir al Estado contar con los recursos económicos necesarios para cumplir, a través del gasto público, con los deberes de defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, así como promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (artículo 44° de la Constitución).

En tal sentido, de establecerse beneficios tributarios, sin observar el principio de legalidad y de reserva de ley, u obedeciendo a motivaciones que no son necesarias, objetivas y proporcionales, dichos beneficios pueden ser considerados lesivos de los principios de universalidad e igualdad tributaria, representando auténticas violaciones constitucionales. Ahora bien, los beneficios tributarios constituyen aquellos tratamientos normativos mediante los cuales el Estado otorga una disminución, ya sea total o parcialmente, del monto de la obligación tributaria, o la postergación de la exigibilidad de dicha obligación (...).

Cabe señalar, que atendiendo al carácter excepcional de los beneficios tributarios y a fin de resguardar la protección de los principios constitucionales tributarios, la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, establece en estos casos, entre otros requisitos, que la propuesta legislativa deba señalar de forma clara y detallada el objeto de la medida, así como los beneficiarios de la misma, y especificar el plazo máximo de duración del beneficio, caso contrario, se entenderá otorgado por tres años. [fundamento 13]."

Igualmente, por el principio de reserva de ley pueden remitirse algunos aspectos al reglamento siempre que los parámetros estén establecidos en la ley[12].

En el caso del RESIT Agropecuario, la iniciativa legislativa no regula varios aspectos:

- **Alcance y objetivo**: No establece con claridad en qué consiste el sinceramiento de las deudas y por tanto no es posible determinar el efecto que conllevaría el acogimiento al RESIT Agropecuario, pues el solo hecho de indicar que es un sinceramiento de la deuda no resulta suficiente.

---

11 Sentencia recaída en el Expediente N° 00042-2004-AI/TC.

12 "(...) en cuanto a *la creación del tributo*, la reserva de ley puede admitir, excepcionalmente, derivaciones al reglamento, siempre y cuando, los parámetros estén claramente establecidos en la propia Ley o norma con rango de Ley. Para ello, se debe tomar en cuenta que el grado de concreción de sus elementos esenciales será máximo cuando regule los sujetos, el hecho imponible y la alícuota; será menor cuando se trate de otros elementos. En ningún caso, sin embargo, podrá aceptarse *la* entrega en blanco de facultades al Ejecutivo para regular la materia [STC 0042-2004-AI/TC, F. 12]. En: Sentencia N° 1837-2009-PA/TC.

La exposición de motivos de cada uno de los proyectos de ley acumulados que originaron la Autógrafa no menciona el detalle correspondiente[13] que ayude en la determinación de sus alcances. En caso de condonar algún componente de la deuda tributaria[14], la Autógrafa no lo señala expresamente.

Sin embargo, considerando que la Autógrafa refiere que es un sinceramiento excepcional y por única vez de las deudas tributarias, se asume, a efectos del presente análisis, que busca regular una facilidad de pago con la condonación parcial o total de la deuda materia de sinceramiento.

- **El aspecto temporal**: el RESIT Agropecuario no establece un límite temporal. Siendo que el plazo supletorio previsto por la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario[15] de 3 años resulta manifiestamente excesivo si se trata de condonaciones de deudas tributarias a lo que se agrega que la exposición de motivos de los proyectos de ley que dieron origen a la Autógrafa no sustenta en modo alguno el beneficio.

  Al no regular explícitamente en qué consiste el sinceramiento, no queda claro si este implica un aplazamiento y/o fraccionamiento de la deuda tributaria con algún descuento, según se trate de la modalidad de pago que elija el beneficiario.

- **Aspecto subjetivo y objetivo**: la Autógrafa se limita a indicar que abarca a las deudas por tributos en el sector agropecuario, de lo que no es posible determinar de qué tipo de deudas tributarias se trata y quiénes son los sujetos titulares de dichas deudas (beneficiarios del sinceramiento), dado que no hay una definición de sector agropecuario que permita determinar qué sujetos y qué actividades están consideradas en tal sector.

  Tampoco queda claro cuál sería el interés moratorio aplicable a la deuda tributaria materia de sinceramiento.

  No se establece el procedimiento de acogimiento, solo indica que se deba presentar una declaración (Anexo), pero sin indicar cómo se ha de calcular la deuda materia de acogimiento.

  Tampoco regula las causales de pérdida del beneficio, ni tampoco qué pasa en dicha situación. Si se elimina la condonación, entonces no resulta claro si se recalcula la deuda, considerando los intereses moratorios y actualización según IPC, descontando lo pagado hasta que incurra en pérdida.

---

13 La Autógrafa es el resultado de la acumulación de los Proyectos de Ley N° 4656/2022-CR, 6979/2023-CR y 7537/2023-CR.

14 Conforme con el artículo 28 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 133-2013-EF, modificado por la Ley 31962, la deuda tributaria está constituida por el tributo, las multas y los intereses, siendo que estos últimos comprenden:

1. El interés moratorio por el pago extemporáneo del tributo a que se refiere el artículo 33;
2. El interés aplicable a las multas a que se refiere el artículo 181; y,
3. El interés por aplazamiento o fraccionamiento de pago previsto en el artículo 36.

15 Cuyo Texto Único Ordenado es regulado mediante el Decreto Supremo N° 133-2013-EF.

No queda claro tampoco si el beneficiario del sinceramiento debe o no otorgar garantías para asegurar el pago de la deuda tributaria materia de sinceramiento y, de ser así, qué tipo de garantías serían las exigibles.

Si bien es posible delegar algunos aspectos a la norma reglamentaria, para ello debe establecerse en la ley los parámetros para dicha regulación, lo que no contiene la Autógrafa, por lo que su aprobación conllevaría a posibles aplicaciones indeseadas.

La Autógrafa vulnera el principio de igualdad y de no confiscatoriedad

El RESIT Agropecuario, al indicar estar dirigido al sector agropecuario sin un sustento sólido, podría llevar a generar diversas situaciones de desigualdad injustificada respecto de contribuyentes de otros sectores. Téngase en cuenta que, a consideración del Tribunal Constitucional[16], es necesario *"establecer límites a la duración de los beneficios tributarios a fin de garantizar que el principio de igualdad en la tributación no termine desnaturalizándose"*[17], pues los beneficios no pueden entenderse como otorgados para siempre, dado que aquellos responden a políticas y objetivos concretos, justificando un trato excepcional a determinadas actividades o personas, las que usualmente están obligadas a tributar, por lo cual el beneficio no puede ser enteramente discrecional, por lo que su dación requiere estar sustentada en la necesidad, idoneidad y proporcionalidad. Todo lo cual no se aprecia de la exposición de motivos de los proyectos que han originado la Autógrafa.

En atención a lo expuesto, el RESIT Agropecuario estaría vulnerando tanto el principio de reserva de ley como el de igualdad previstos expresamente en la CPP[18].

Conforme con lo anterior y considerando el criterio expuesto por el Tribunal Constitucional en relación con el principio de no confiscatoriedad, según el cual este puede apreciarse en su vertiente cualitativa cuando se exige un pago sin respetar otros principios tributarios, la Autógrafa estaría vulnerando también este principio y por ende el referido artículo 74[19].

Otros aspectos de la Autógrafa

Adicionalmente, se advierten otras posibles consecuencias adversas que podrían generarse con la aprobación de la Autógrafa, los que se detallan en adelante.

Se permite la coexistencia del beneficio y los litigios relativos a la deuda materia de acogimiento. Ello debido a que la Autógrafa refiere que abarca deudas en controversia al señalar que el RESIT Agropecuario se refiere a deudas exigibles al 31 de diciembre de 2023, cualquiera fuere el estado en que se encuentren, sea en cobranza coactiva, reclamación, apelación o demanda contencioso-administrativa ante el Poder Judicial", sin establecer que para su acogimiento se requiere que el deudor tributario se desista de las acciones interpuestas.

16 Sentencias recaídas en los Expedientes N° 10138-2005 -PC/TC y N° 0042-2004-AI/TC.
17 Fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 10138-2005 -PC/TC.
18 El artículo 74 indicado establece que el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.
19 Fundamento contenido en la STC N° 00053-2004-PI/TC página 31.

De lo cual se aprecia que, si el RESIT Agropecuario implica una condonación parcial de la deuda, el litigio se mantendría por la parte no condonada y ello a su vez, generaría doble pérdida de recursos para el Estado, de un lado el sacrificio en la recaudación y de otro, el despliegue de recursos en los litigios.

Actualmente el sector agropecuario, incluyendo el agrario, ya cuenta con múltiples beneficios tributarios, los que se estiman generarán un gasto tributario de aproximadamente S/ 5 000 millones para el 2025.

Lo planteado por la Autógrafa no es acorde con el Marco Macroeconómico Multianual 2025-2028 (MMM 2025-2028)[20], referido a los lineamientos de política tributaria, el cual señala que *"se debe continuar con la política de racionalización de los tratamientos tributarios preferenciales, lo que implica evitar la creación de nuevos beneficios tributarios sin justificación y evaluación sobre su eficacia y eficiencia respecto de otras opciones de política pública para obtener el objetivo perseguido; y evaluar la eliminación o sustitución de los existentes"*[21]. Asimismo, señala que *"También, se deberá ser más riguroso con el cumplimiento de la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, la cual establece las reglas mínimas para la creación y evaluación de nuevos beneficios, exoneraciones e incentivos tributarios."*[22]

<u>En atención a lo señalado, la aprobación de la Autógrafa resultaría contraria al MMM 2025-2028, toda vez que estaría creando un beneficio sin sustento, cuyos alcances no son claros y sin límite temporal.</u>

La Autógrafa no cumple con lo previsto en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario, al no observar las reglas para la dación de beneficios tributarios como contar con el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de las medidas, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario; sustentar cómo es que la medida adoptada resulta más eficaz y eficiente respecto a otras opciones de política de gasto público considerando los objetivos propuestos, y la evaluación de que no se generen condiciones de competencia desiguales respecto a los contribuyentes no beneficiados. Siendo estos requisitos de carácter concurrente. Debe señalar el plazo de vigencia del beneficio, el cual no podrá exceder de tres (3) años, y en el caso de los fraccionamientos especiales -en condiciones preferenciales que se apliquen a todos los contribuyentes o a algún segmento de estos- que se han dado en nuestro ordenamiento tributario, ninguno ha tenido un plazo de acogimiento mayor a un año. Cabe resaltar en este punto que el RESIT Agropecuario no indica el plazo máximo de acogimiento, el cual es distinto de la fecha máxima de generación de las deudas tributarias.

Respecto a lo establecido en la Quinta DCF de la Autógrafa

La Autógrafa dispone que el MEF informe trimestralmente al Congreso de la República, sobre las modificaciones y disposiciones contenidas en la Ley:

20 Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 21 de agosto de 2024.
21 Página 19 del MMM 2025-2028.
22 Ibidem.

*"**QUINTA. Informe trimestral del Ministerio de Economía y Finanzas***
El Ministerio de Economía y Finanzas informa trimestralmente a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República sobre los resultados de la aplicación de las modificaciones y disposiciones de la presente ley, teniendo en cuenta la reserva tributaria."

En relación con las modificaciones propuestas de los artículos 1 y 2 de la Autógrafa, que tratan sobre AGROBANCO y el FIFPPA, el informe trimestral solicitado al MEF debería ser proporcionado por AGROBANCO o MIDAGRI. Tomando en cuenta que el AGROBANCO utiliza los recursos del FIFPPA para mejorar las condiciones crediticias del 99%[23] de los créditos que otorga con sus propios recursos y siendo el FIFPPA un patrimonio administrado mediante comisión de confianza entre MIDAGRI y COFIDE, tal como se establece en el numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley N° 30893.

Cabe precisar que, si bien actualmente el FIFPPA es administrado por COFIDE, con la presente Autógrafa -según su artículo 2- se dispone que su administración recaiga en AGROBANCO, para lo cual esta entidad debe implementar sus sistemas, procesos y normativas, según lo señalado en la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Autógrafa.

Por esta razón, la información sobre los resultados operativos del AGROBANCO y el FIFPPA, tendrían que ser remitidos por el MIDAGRI o AGROBANCO al Congreso de la República. Además, se debe tener en cuenta que las actividades del AGROBANCO y el FIFPPA están directamente relacionadas al sector agrario, en el cual el MIDAGRI es el organismo público rector.

No se ha analizado las ventajas y/o riesgos que implica que sea el propio AGROBANCO quien realice las acciones propias de fiduciario para recibir la comisión de confianza. Esto supone riesgos, entre los cuales encontramos (i) Riesgos en la Gobernanza y Autonomía Financiera como son la falta de Independencia Operativa y la Pérdida de Supervisión Independiente; (ii) Riesgos de Control Financiero y Operativo como la falta de Capacidades Especializadas en Administración Fiduciaria y una mayor Exposición al Riesgo Crediticia; (iii) Impacto en la Eficiencia y Sostenibilidad Financiera y (iv) Riesgos de Transparencia y Supervisión.

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

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

23 AGROREPORTE SETIEMBRE 2024 (Pág. 6).
https://www.agrobanco.com.pe/wp-content/uploads/2024/10/AGROREPORTE-Setiembre_EN-BAJA.pdf

Proyecto de Ley: 4656/2022-CR, 6979/2023-CR y 7537/2023-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **12** de **noviembre** de **2024**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley, pase a la comisión de:

ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29064 —LEY DE RELANZAMIENTO DEL BANCO AGROPECUARIO - AGROBANCO— Y LA LEY 30893 —LEY QUE MODIFICA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY 29064, A EFECTOS DE FORTALECER EL BANCO AGROPECUARIO - AGROBANCO Y ESTABLECE FACILIDADES PARA EL PAGO DE LAS DEUDAS DE SUS PRESTATARIOS— PARA INCREMENTAR EL FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL BANCO AGROPECUARIO (AGROBANCO) Y DICTAR OTRAS MEDIDAS PARA LA REACTIVACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO

Artículo 1. Modificación de los artículos 5, 13 y 23 de la Ley 29064, Ley de relanzamiento del Banco Agropecuario - AGROBANCO

Se modifican los artículos 5 —párrafo 5.4—, 13 y 23 de la Ley 29064, Ley de relanzamiento del Banco Agropecuario - AGROBANCO, en los siguientes términos:

*"**Artículo 5. Finalidad***

[...]

5.4. Se establece que el límite individual de crédito, en el caso del pequeño productor agropecuario individual, no puede exceder de cincuenta unidades impositivas tributarias (50 UIT). El límite de crédito para las formas asociativas que agrupen a los pequeños productores agropecuarios se establece en función del número de asociados, según la política crediticia aprobada por el Directorio y no puede exceder el menor monto que resulte entre 1.5 % del patrimonio efectivo del Banco Agropecuario (Agrobanco) y quinientas unidades impositivas tributarias (500 UIT)".

*"**Artículo 13. Prioridad de operaciones de crédito***

El Banco Agropecuario prioriza en zonas rurales pobres las operaciones de crédito directo hacia los pequeños productores agropecuarios en forma individual o a las organizaciones de productores, constituidas bajo cualquier forma asociativa, como cooperativas, asociaciones de productores, comunidades campesinas y nativas, organizaciones de usuarios de agua y similares".

*"**Artículo 23. Préstamos especiales para pequeños agricultores de zonas de extrema pobreza***

El Directorio del Banco Agropecuario aprueba, anualmente, una línea especial de financiamiento para el otorgamiento de préstamos determinados en favor de los pequeños agricultores de las zonas de extrema pobreza, cuyo monto no podrá exceder de cinco unidades impositivas tributarias (5 UIT), teniendo en consideración las condiciones de crédito preferenciales, incluidas las garantías, plazo y tasas distintas y más favorables que las aplicables para los créditos ordinarios. Para el otorgamiento de dichos créditos, el Banco Agropecuario dará preferencia a los agricultores asociados".

<u>Artículo 2</u>. Modificación del artículo 3 de la Ley 30893, Ley que modifica diversos artículos de la Ley 29064, a efectos de fortalecer el Banco Agropecuario - AGROBANCO y establece facilidades para el pago de las deudas de sus prestatarios

Se modifica el párrafo 3.3 del artículo 3 de la Ley 30893 —Ley que modifica diversos artículos de la Ley 29064, a efectos de fortalecer el Banco Agropecuario - AGROBANCO y establece facilidades para el pago de las deudas de sus prestatarios—, que queda redactado en los siguientes términos:

*"**Artículo 3. Creación del Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario***

[...]

3.3 El Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario (FIFPPA) es un patrimonio administrado mediante convenio de comisión de confianza, suscrito entre el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) y el Banco Agropecuario (Agrobanco)".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Productos financieros específicos para la adopción de tecnología en la producción agropecuaria

El Agrobanco promueve la adopción de tecnología en la producción agropecuaria mediante la oferta de productos financieros específicamente diseñados para los productores agropecuarios.

SEGUNDA. Creación del Sistema de Sinceramiento de Deuda Tributaria y de Fraccionamiento Especial para las Deudas por Tributos en el Sector Agropecuario, y del Régimen Especial de Sinceramiento de Deudas Tributarias (RESIT Agropecuario)

Se crea el Sistema de Sinceramiento de Deuda Tributaria y de Fraccionamiento Especial para las Deudas por Tributos en el Sector Agropecuario a través de un Régimen Especial de Sinceramiento de Deudas Tributarias, denominado RESIT Agropecuario, con carácter excepcional y por única vez, para la recaudación y administración, a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), de deudas exigibles al 31 de diciembre de 2023, cualquiera fuere el estado en que se encuentren, sea en cobranza coactiva, reclamación, apelación o demanda contencioso-administrativa ante el Poder Judicial, inclusive de aquellas que se determinen a futuro por obligaciones generadas hasta el 31 de diciembre de 2023.

TERCERA. Adecuación del Reglamento del Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario (FIFPPA)

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de noventa días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, adecúa, mediante decreto supremo refrendado por los titulares del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y del Ministerio de Economía y Finanzas, el Reglamento del Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario (FIFPPA), aprobado por el Decreto Supremo 008-2019-MINAGRI, a la modificación dispuesta en el artículo 2 de la presente ley.

CUARTA. Acogimiento al RESIT Agropecuario

El acogimiento al RESIT Agropecuario, por parte de los deudores, se realiza mediante una declaración jurada que constituye una autoliquidación y que, como anexo, forma parte de la presente ley. Sin perjuicio de ello, las instituciones podrán determinar una deuda mayor o menor respecto de la incluida en dicha declaración, así como podrán recalcular el monto de las cuotas por vencer, de conformidad con el Código Tributario.

QUINTA. Informe trimestral del Ministerio de Economía y Finanzas

El Ministerio de Economía y Finanzas informa trimestralmente a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República sobre los resultados de la aplicación de las modificaciones y disposiciones de la presente ley, teniendo en cuenta la reserva tributaria.

SEXTA. Reglamento del RESIT Agropecuario

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, aprueba el reglamento del RESIT Agropecuario, mediante decreto supremo, en un plazo máximo de treinta días calendario, contados desde la entrada en vigor de la presente ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Continuidad del Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario (FIFPPA)

En tanto el Banco Agropecuario (Agrobanco) implemente sus sistemas, procesos y normativas para la administración del FIFPPA, a fin de cumplir con las modificaciones dispuestas en la presente ley, la administración de dicho fondo continúa a cargo de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).

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

En Lima, a los dieciocho días del mes de octubre de dos mil veinticuatro.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

ANEXO

DECLARACIÓN JURADA DE ACOGIMIENTO AL RESIT AGROPECUARIO

RUC Contribuyente:

Fecha:

A través de la presente Declaración Jurada, el Contribuyente ……, con RUC N.° ……, se acoge al Sistema de Sinceramiento de Deuda Tributaria y de Fraccionamiento Especial para las Deudas por Tributos en el Sector Agropecuario, denominado Régimen Especial de Sinceramiento de Deudas Tributarias - RESIT Agropecuario.

Para tales fines, se adjunta la autoliquidación respectiva.

Lima, ……. de …….. del 2024

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DÁVILA
Departamento de Relatoría, Agenda y Actas

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. ABENSUR
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
G. FORNO
OFICIAL MAYOR