CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
02 OCT 2020
RECIBIDO
Firma ..... Hora .....

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5194/2020-CR QUE PROPONE LA "LEY DE PROMOCIÓN EXTRAORDINARIA PARA LA ADQUISICIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DE LA PAPA NACIONAL EN MARCO A LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA".

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALONZO FERNANDEZ Gilbert Juan FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2020 16:19:36-0500

COMISION AGRARIA
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-20
SEGUNDA LEGISLATURA ORDINARIA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES TUANAMA Cesar FIR 40510690 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2020 18:37:03-0500

SEÑOR PRESIDENTE:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión Agraria, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, las siguientes iniciativas legislativas:

> **Proyecto de Ley 5194/2020-CR**, presentado a iniciativa del Congresista Kenyon Eduardo Durand Bustamante, miembro del Grupo Parlamentario Acción Popular, que propone la "Ley de promoción extraordinaria para la adquisición de la producción Agrícola de la papa nacional en marco a la reactivación económica".

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: [illegible] Miguel Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2020 18:03:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: [illegible] VILLANUEVA Lenin Fernando FIR 41419206 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/09/2020 17:39:50-0500

En la **DECIMO TERCERA SESIÓN ORDINARIA** celebrada el día de setiembre de 2020, la Comisión Agraria, con la dispensa del trámite de aprobación del acta, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes, aprobar el dictamen recaído en el proyecto legislativo con el texto sustitutorio que forma parte del presente. Votaron a favor los señores congresistas: Raúl Machaca Mamani, Lusmila Pérez Espíritu, Rolando Campos Villalobos, Jorge Vásquez Becerra, Rosario Paredes Eyzaguirre, Rolando Rubén Ruíz Pinedo, Napoleón Puño Lecarnaque, Alexander Hidalgo Zamalloa, Isaías Pineda Santos, Nelly Huamani Machaca, Miguel Ángel Vivanco Reyes, Gilbert Juan Alonzo Fernández, Rita Elena Ayasta de Díaz, Mártires Lizana Santos, Felicita Madeleine Tocto Guerrero, César Gonzales Tuanama, Lenin Abraham Checco Chauca, Lenin Bazán Villanueva, Mario Javier Quispe Suarez y María Isabel Bartolo Romero (por el congresista Roberto Carlos Chavarría Vilcatoma).

I. SITUACION PROCESAL

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ PINEDO Rolando Ruben FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2020 13:22:18-0500

El Proyecto de Ley 5194/2020-CR ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 14 de mayo de 2020. Ha sido enviado a la Comisión Agraria como primera Comisión Dictaminadora y a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas como segunda Comisión Dictaminadora el 19 de mayo de 2020.

La iniciativa legislativa materia de dictamen cumple con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77; se encuentra además dentro

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TOCTO GUERRERO Felicita Madeleine FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2020 10:57:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PUÑO LECARNAQUE NAPOLEON FIR 00225904 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/09/2020 23:29:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZANA SANTOS Martires FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2020 17:12:59-0500

del plazo señalado en el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, para expedir el dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley 5194/2020-CR tiene por objeto declarar de interés nacional la promoción extraordinaria para la adquisición de la producción agrícola de la papa nacional en marco a la reactivación económica.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Constitución Política del Perú, artículo 88.

3.2 Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria, Ley 27767.

3.3 Ley de Promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agropecuarios, Ley 29676.

3.4 Ley que autoriza la Ejecución de Intervenciones en Infraestructura Social Básica, Productiva y Natural, mediante núcleos ejecutores, Ley 31015.

3.5 Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar 30355.

3.6 Ley de Contrataciones del Estado, Ley 30225.

IV. OPINIONES SOLICITADAS

4.1. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Mediante Oficio 036-PO/2020-2021-CA/CR de fecha 10 de junio de 2020, se solicitó opinión al Ministro de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de Ley 5194/2020-CR.

4.2. Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)
Mediante Oficio 038-PO/2020-2021-CA/CR de fecha 10 de junio de 2020, se solicitó opinión al Ministro de Agricultura y Riego sobre el Proyecto de Ley 5194/2020-CR.

4.3. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
Mediante Oficio 037-PO/2020-2021-CA/CR de fecha 10 de junio de 2020, se solicitó opinión al Ministro de Desarrollo e Inclusión Social sobre el Proyecto de Ley 5194/2020-CR.

4.4 Municipalidad Metropolitana de Lima
Mediante Oficio 035-PO/2020-2021-CA/CR de fecha 10 de junio de 2020, se solicitó opinión al Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre el Proyecto de Ley 5194/2020-CR.

V. ANALISIS DE LA PROPUESTA

1. Antecedentes

La Ley que autoriza la Ejecución de Intervenciones en Infraestructura Social Básica, Productiva y Natural, mediante núcleos ejecutores, Ley 31015, autorizó a ministerios, organismos públicos ejecutores, gobiernos regionales y gobiernos locales para que, en el marco de sus competencias, ejecuten intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural o de mantenimiento de las mismas, que contribuyan efectivamente al cierre de brechas orientadas a reducir la pobreza y extrema pobreza en el ámbito rural y periurbano.

Mediante Decreto Supremo 008-2020-SA, se declara Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y se dictan medidas de prevención y control del COVID-19; asimismo, mediante Decreto Supremo 044-2020-PCM, precisado por el Decreto Supremo 045-2020-PCM y el Decreto Supremo 046-2020-PCM, se declara el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendario, y se dispone el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19; habiéndose prorrogado dicho plazo por el Decreto Supremo Nº 051- 2020-PCM y el Decreto Supremo 064-2020-PCM.

La propagación del coronavirus viene afectando las perspectivas de crecimiento de la economía global, y en particular, la economía peruana, ante el riesgo de la alta propagación del virus (COVID-19) en el territorio nacional. Las medidas de aislamiento social entonces derivadas de la declaración de Estado de Emergencia Nacional; y, en este contexto de emergencia nacional por la pandemia del Covid19, afectan especialmente a los pequeños agricultores que son parte de la agricultura familiar, los cuales no tienen acceso a la banca, a los sistemas financieros, no son usuarios de los programas sociales del Estado, porque con su trabajo diario se sostienen y obtienen beneficios a través de la producción de sus cultivos.

Las proyecciones del PBI agropecuario tienen un escenario alarmante considerando el impacto del coronavirus en el que se prevé menores cosechas

a partir del mes de setiembre y considerando que el proceso de reactivación económica se extenderá hasta fines del año, la agricultura está siendo afectada negativamente; bajo este escenario, una primera estimación del instituto APOYO proyecta que el crecimiento económico del valor bruto de la producción de la actividad agropecuaria sería de -2,1% para el año 2020, donde el VBP de la actividad agrícola registraría una tasa de crecimiento de -2,3% y el VBP de la actividad pecuaria anotaría un crecimiento de -1,9%.

El Ministerio de Agricultura y Riego también ha realizado su evaluación del impacto de las medidas que se están tomando, en ese sentido se puede observar el comportamiento del PBI Agropecuario 2020 y las pérdidas son de 1, 611millones; en ese sentido, tanto las evaluaciones externas como la del propio Ministerio, encuentran una enorme afectación al sector agropecuario, impactando, sobre todo, en el pequeño productor de la agricultura familiar; de modo que de no implementarse medidas de recuperación de la actividad productiva ante la caída de los ingresos de los agricultores en el primer semestre y durante el año 2020, podríamos entrar en una crisis económica en el sector agropecuario.

Asimismo, el ámbito rural la economía depende en gran medida de la producción agrícola local, por lo que al verse estas disminuidas por la escasez de agua, el problema social se agrava, se incrementa la migración a las ciudades y se abandona la actividad agrícola que sustenta la alimentación de la población, situación que evidentemente afectará la economía nacional.

Ahora, si bien todos los países del mundo sufren los estragos del COVID-19 que ha provocado que se disponga un distanciamiento social obligatorio y de manera consecuente una paralización económica lo cual ha afectado de manera directa las economías del mundo, y el Perú no es la excepción; en esa línea podemos observar que muchos sectores tuvieron que detenerse y ello ha provocado gran estrago social siendo necesario que se generen programas para paliar la situación mediante la asignación de ayudas extraordinarias para soslayar la problemática que han tenido que vivir miles de personas.

Uno de los sectores que no tuvo paralización sin embargo fue el suministro de alimentos; puesto que este es un factor principal de la economía y sin el cual la población no puede sobrevivir. En este aspecto debemos de tener presente que el sector agrícola es uno de especial complejidad tanto a nivel de infraestructura, laboral, financiera y en particular el tema de la formalidad de sus actividades económicas.

Son justamente los micro y pequeños productores agrícolas los que son la base de la agricultura en el país, lo que se puede denominar la agricultura familiar. En este aspecto debemos tener presente que según la FAO 2014 la agricultura familiar provee el 70% de los alimentos en el mundo y es la base para la producción sostenible de éstos constituyéndose como un pilar para la sociedad; no obstante, la realidad en el Perú es que estos agricultores trabajan para su subsistencia mas no para generar una riqueza y mejor bienestar en sus familias.

La data en lo que concierne al PBI proveniente del agro resulta ilustrativa. El sector agrario, importante actividad dinamizadora de la economía, representa alrededor del 5.4% del Producto Bruto Interno (PBI) y emplea a la fecha a más de cuatro millones de peruanos, informó hoy la Cámara de Comercio de Lima (CCL).

Después del sector comercio, el agro es la segunda actividad económica que genera mayor empleo en el país, pues concentra el 24.2% de la PEA total. Las regiones de Lima, La Libertad, Arequipa y San Martín concentran el 48% del PBI del sector, y si bien los indicadores macroeconómicos del sector son favorables, la actividad agraria aún presenta una baja productividad, pues el 96% del empleo en dicho sector es informal con bajos ingresos laborales.

Según data del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a nivel nacional existen 2 millones 244 mil unidades agropecuarias conducidas por pequeños y medianos productores y 4 mil unidades agropecuarias manejadas por grandes productores.

El 78% de los pequeños y medianos productores realiza actividad agropecuaria, el 19,2% es agrícola y el 2,8% son productores pecuarios. En los grandes productores el 47,3% realizo actividad agropecuaria, el 35,8% agrícola y el 17% pecuario.

El 22,5% de pequeños y medianos productores conduce unidades agropecuarias con menos de 0,5 hectáreas de superficie agropecuaria y el 14,5% de grandes productores administra unidades agropecuarias de 200 hectáreas a más de superficie total.

Las unidades agropecuarias conducidas por el 32,6% de pequeños y medianos productores en el año 2016 tienen menos de 0,5 hectáreas de superficie agrícola, mientras que el 10,4% de grandes productores conducen unidades agropecuarias de 200 hectáreas a más de superficie agrícola.

Del total de la superficie agropecuaria que conducen los pequeños y medianos productores, en el año 2016, el 37,9% era de uso agrícola y el 62,1 % no agrícola. Del total de la superficie agropecuaria que conducen, los grandes productores utilizan como superficie agrícola el 42,8% y el 57,2% no agrícola.

Del total de superficie agrícola no trabajada, el 39,8% de pequeños y medianos productores indican que el principal motivo es por falta de mano de obra. En el caso de los grandes productores el 32% manifiesta que es por falta de crédito. De otro lado, el INEI reveló que del total de pequeños productores (45.3%) que aplicaron riego, el 17.1% usó riego tecnificado, aumentado en 2.2 puntos porcentuales en el año 2016, respecto al 2015. Según la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA), el riego por aspersión es el más utilizado por este grupo de productores (85.2%), seguido por el riego por goteo (9%) y otros que incluye multicompuertas, manga y exudación (7.8%). En general, incluyendo a los grandes productores, durante el 2016 el 17.1% de las unidades agropecuarias aplicó riego tecnificado incrementándose en 2.1 puntos porcentuales en el 2016, respecto al 2015.

Esta suerte de radiografía del sector agropecuario que acabamos de citar muestra tanto fortalezas como debilidades (dentro y fuera de períodos críticos) pues resulta que nos encontramos ante una de las actividades económicas con mayores opciones de diversificación, característica que le dota de mayores potencialidades para la generación de empleo capaz de acoger a esa masa de peruanos que incluso a pie, han retornado recientemente a sus pueblos de origen y que seguramente se encuentran desocupados como consecuencia de los estragos del COVID-19.

La necesidad más inmediata que el Estado debe de cubrir en relación a la actividad agropecuaria entonces consiste en el decidido fomento al consumo interno de sus productos aprovechando situaciones coyunturales y de mediano plazo como las que desarrolla el presente dictamen.

Esto es así porque la agricultura representa uno de los principales motores de la economía nacional, este sector que tradicionalmente ha venido arrastrando su propia crisis no se detiene, siendo uno de los pocos rubros que la crisis del coronavirus no ha cerrado. Las empresas de este sector siguen trabajando para alimentar a todos los peruanos. El sector agro peruano sigue trabajando. La pequeña agricultura en el Perú provee el 60% de los alimentos básicos para el país. En este panorama de emergencia nacional, la agricultura sigue activa por considerarse esencial, pero la crisis también la impacta, especialmente a los pequeños agricultores. Es por ello que se debe establecer políticas direccionadas al apoyo a los pequeños productores agrícolas.

SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS PRODUCTORES

De acuerdo con el Censo Poblacional 2017 (INEI), el 57% de la población que reside en el área rural tiene como actividad principal a la agricultura y ganadería, entre otras actividades de aprovechamiento forestal y pesquero, esto es, aquellas actividades propias de la agricultura familiar. En cuanto a la pobreza, si bien se ha reducido desde los años 2007 al 2018, actualmente la pobreza rural asciende al 42% y la pobreza extrema rural al 10%. Esta situación se corrobora con los resultados del censo nacional de población y vivienda de 2017, donde en educación solo el 29.3% de la población ha culminado su educación secundaria, en servicios de saneamiento, solo el 4% de la población rural tiene instalados servicios de saneamiento en su vivienda, entre otros.

De acuerdo con los resultados definitivos del IV Censo Nacional Agropecuario (INEI, 2012), en las áreas rurales 2 260 973 productores se dedican a la actividad agraria, ya sea como persona natural (empresarios informales) o como persona jurídica (empresarios formales). De este total, el 15,8% están ubicados en la costa, el 63,9% en la sierra y el 20,3% en la selva. Asimismo, los productores que trabajan bajo la condición de persona natural representan el 99,4%.

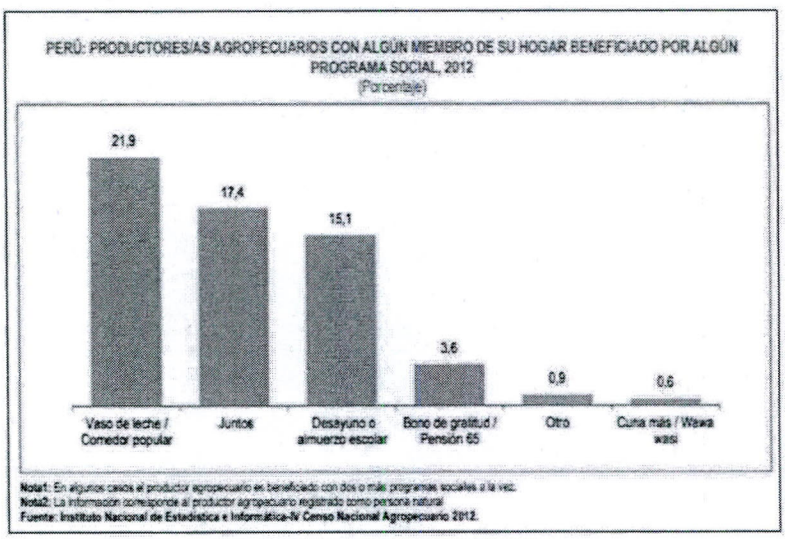
En ese contexto, si bien en las últimas décadas el sector agrario ha ido perdiendo peso en su participación en el PBI nacional, la agricultura mantiene una enorme importancia en el empleo directo y la generación de ingresos de más de un tercio de la población. Es más, dado que un gran número de personas pobres están empleadas en los sectores agricultura y servicios, estos sectores generaron los mayores ingresos para los pobres, en el periodo de 1990 al 2015, siendo el aporte de la agricultura muy significativo para la reducción de la pobreza extrema (BM, 2017). No obstante que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (INEI, 2017), el ingreso per cápita mensual del productor agrario es el más bajo de toda la economía, alcanzando un promedio que asciende a S/. 641.00 Soles; esto es, 50% inferior al ingreso promedio nacional.

Acceso a programas sociales

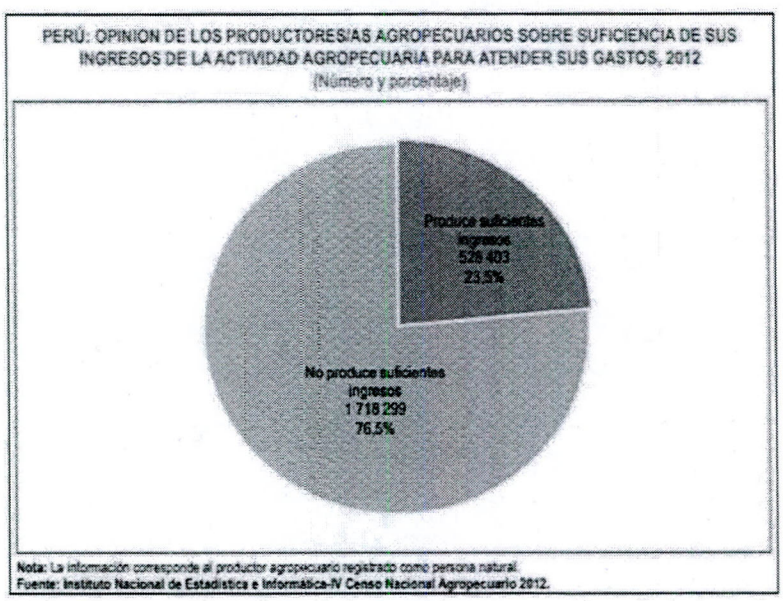
La asistencia social a los hogares de productores agropecuarios por parte del Estado benefició al 37,7% de hogares donde al menos un miembro de la familia fue beneficiario de alguno de los programas de apoyo social.

Los programas que más destacan son los de apoyo alimentario, Vaso de Leche y Comedor Popular con 21,9% y el referido a Desayuno o almuerzo escolar 15,1%. También el Programa de Transferencia Condicionada JUNTOS,

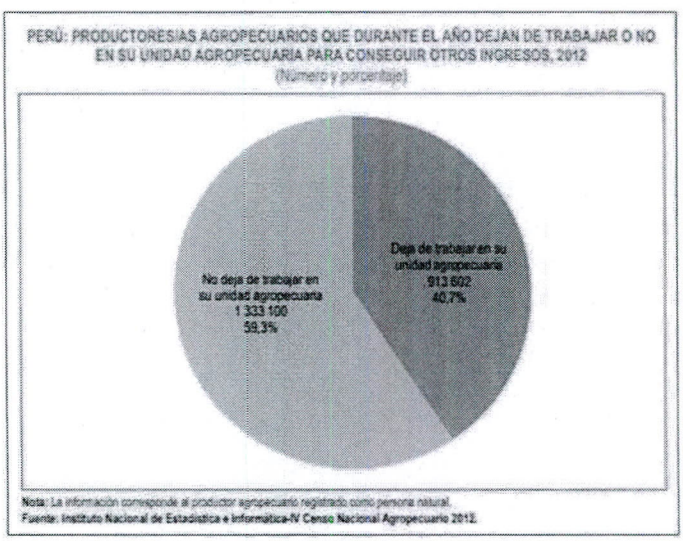
benefició al 17,4% de productores en cuyos hogares al menos una persona accedió al Programa.



Más de la quinta parte, esto es, un 23,5% de productores censados manifestaron que los ingresos generados son suficientes para el sostenimiento de su hogar y la economía familiar. El restante 76,5% respondió que sus ingresos como productores agropecuarios no eran suficientes.



En el año 2012, el 40,7% de productores respondieron que durante el año dejaron de trabajar en sus tierras de cultivo para conseguir otros ingresos. No obstante, un 59,3% de población objetiva censada respondió que no buscó otra actividad que le genere más ingresos.

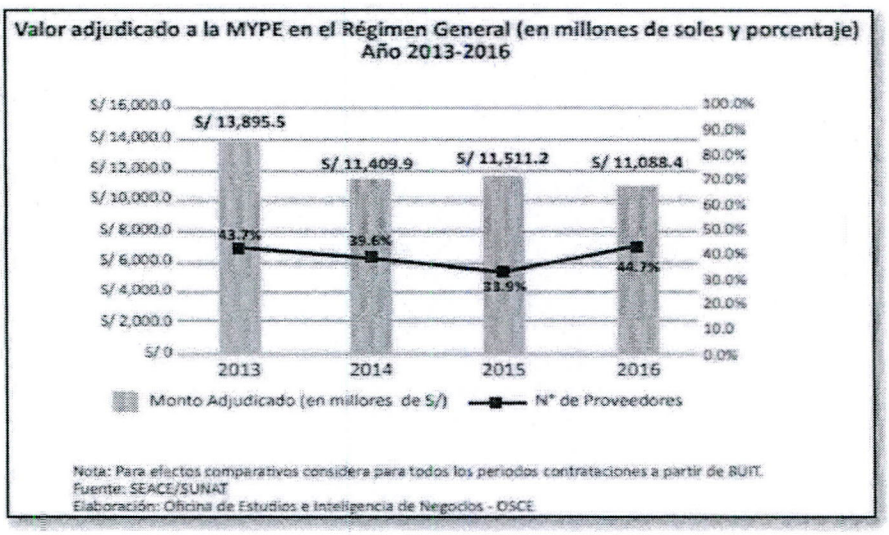


Según cifras del Ministerio de la Producción, existen más de 2 millones de Micro y Pequeñas empresas que representan casi el 99% del total de empresas en el Perú, generando aproximadamente el 60% del empleo.

Las MYPE han participado de las contrataciones públicas desde hace varios años; no obstante, su participación se encuentra limitada respecto a otras empresas con mayor nivel de contratación y mayor capacidad económica.

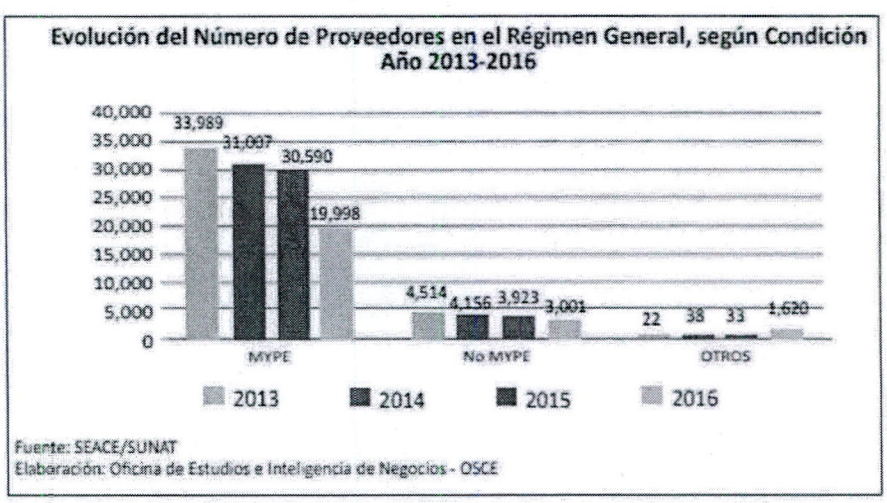
En ese sentido, si analizamos la participación MYPE en las contrataciones realizadas mediante el Régimen General, se observa que en el año 2016 el número de proveedores MYPE que atendió la demanda estatal fue de 19 998 por un monto adjudicado total de S/. 11 088.4 millones (entre microempresa, pequeña empresa, persona natural con negocio y consorcios conformados íntegramente por alguno de los tipos mencionados). Estos valores representan el 81.2% del total de proveedores y el 44.7% del monto adjudicado total.

En el año 2013 la MYPE atendió el 43.7% del monto total adjudicado, siendo cercano al porcentaje alcanzado en el año 2016. Es en el año 2015 en donde se aprecia su participación más baja en el período analizado, llegando a 33.9%, como se observa a continuación:



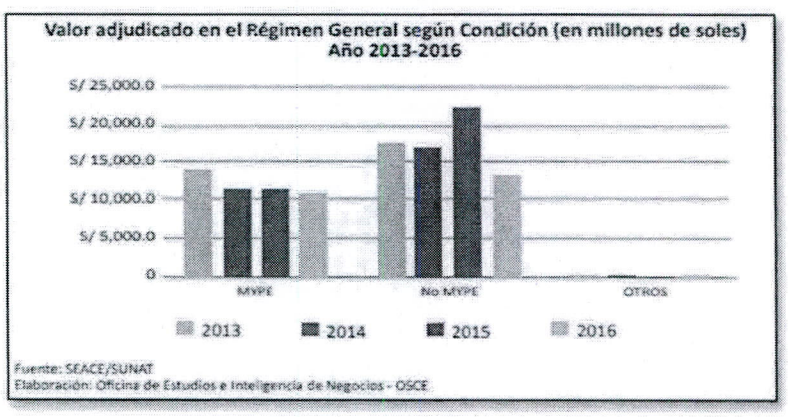
En contraste con lo anterior, el monto adjudicado por este sector empresarial se ha mantenido constante en los últimos 3 años, ubicándose alrededor de S/. 11 mil millones. La participación MYPE entonces en términos absolutos no se ha visto afectado con la entrada en vigor de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley 30225.

Por el lado del número de proveedores, se observa una drástica reducción en el número de MYPE que se adjudicaron contratos en el año 2016 con respecto a los periodos anteriores. En el siguiente gráfico se muestra la evolución de proveedores según condición:



Si bien la reducción del número equivale al 34.6% del total de proveedores MYPE del año 2015, si se contrasta con la variación del número de proveedores No MYPE, se verifica que esta reducción es de 23.5% respecto al año 2015.

Si se realiza similar ejercicio para el monto, se determina que la reducción del monto adjudicado por la MYPE, en el año 2016 respecto al año 2015, es de 3.7%; mientras que para el caso de las No MYPE esta reducción es de 40.5%, tal como se observa a continuación:



La participación de las MYPEs a nivel de adquisición de bienes ha ido incrementándose en el sector de las contrataciones del Estado; no obstante, es claro que este escenario es exclusivo para las MYPEs formales, por lo que urge un proceso de formalización impulsado por el Estado otorgando las facilidades que para tal efecto requiere este sector.

En ese sentido, es necesario adoptar medidas económico financieras que ayuden a aminorar la crisis económica interna como consecuencia del COVID 19, a través de medidas que permitan mantener el dinamismo de la economía mediante el fomento del empleo, así como la inversión en infraestructura productiva y natural, que permitan mejorar el nivel de vida de la población, fomentando y manteniendo el aparato productivo nacional y la generación de oportunidades, minimizando la afectación que viene produciendo la necesaria medida de aislamiento decretada con la declaración de Estado de Emergencia Nacional, en la economía de hogares vulnerables con bajos ingresos del pequeño productor agrario que forma parte de la agricultura familiar cuyas actividades cotidianas han tenido que suspenderse ante las restricciones dispuestas en el marco del referido Estado de Emergencia Nacional; medidas que, de no adoptarse, podrían afectar la economía nacional de la agricultura.

En efecto, en nuestro país la agricultura familiar representa el 97% del total de unidades agropecuarias, asimismo, en la agricultura familiar labora más del 83% de los trabajadores agrícolas. Además, según lo indicado por el Ejecutivo, durante el periodo que ha durado la emergencia sanitaria se han producido pérdidas en el sector de *S/.* 1,611 millones de soles.

Con este complicado panorama para la agricultura nacional, se ha evidenciado que dentro de lo que concierne al cultivo de papa, diversas empresas están optando por adquirir el producto de importación. Según la SUNAT, en abril se importaron 4 164 toneladas de papa precocida, cifra mucho mayor a lo registrado en el mismo mes del 2019, que al llegar a los mercados influye dentro del precio, perjudicando a los productores nacionales que no compiten en igualdad de condiciones.

El cultivo de papa en nuestro país representa una las principales actividades de la agricultura familiar siendo las familias dependientes de este cultivo un total de 711.313 distribuidas en 19 regiones, siendo las áreas agrícolas más importantes Puno, Huánuco, Cusco, Cajamarca, Huancavelica y Junín.

De acuerdo con lo mencionado de manera precedente, el impacto de la pérdida de la producción y del comercio de la papa, es enorme y necesita mecanismos que - durante este periodo de crisis - puedan fomentar la adquisición de la papa de producción nacional por parte de las empresas; así como facilitar su distribución y consumo interno.

2. Análisis de las disposiciones contenidas en la propuesta

La presente propuesta normativa tiene como objetivo la promoción de la adquisición de la papa de cultivo nacional, de la cual dependen 711.313 familias peruanas que forman parte de la agricultura familiar y que se distribuyen en 19 regiones del país, lo cual es concordante con lo previsto en la Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria, Ley 27767, que dispone la adquisición obligatoria de productos alimenticios nacionales a los pequeños productores locales, individuales u organizados, así como a las micro y pequeñas empresas agroindustriales quienes deberán utilizar insumos nacionales preferentemente producidos en la zona.

El Proyecto de Ley 5194/2020-CR propone que toda adquisición de productos de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar que realicen el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales o Gobiernos Municipales por atribuciones generadas a raíz de la pandemia por el COVID-19, deberán incluir a la papa nacional como parte dicha canasta.

El artículo 1 declara de interés nacional la promoción extraordinaria para la adquisición de la producción agrícola de la papa nacional, en marco a la reactivación económica generada por el COVID-19.

El artículo 2 autoriza al MINAGRI, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales el uso de espacios e infraestructura estatal, así como movilidad para el acopio y distribución de la papa nacional priorizando el apoyo a familias y pequeños productores agrícolas; y, establece que toda adquisición de productos de primera necesidad por el Gobierno Central, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales incluya la papa nacional en la Canasta Básica Familiar.

El artículo 3 autoriza a los tres niveles de gobierno a dictar normas de incentivo en el ámbito tributario u otro, de manera extraordinaria, en favor de las empresas que del total de su adquisición por lo menos un 40% sea de proveedores locales y cuyo cultivo haya sido producido dentro de la nación.

El artículo 4 plantea que los beneficios sean hasta el 31 de diciembre de 2020. En la Única Disposición Complementaria Final se dispone que el Poder Ejecutivo reglamente la ley.

2.1 Declaración de interés nacional y necesidad pública

En relación con la declaratoria de interés nacional de la promoción extraordinaria para la adquisición de la producción agrícola de la papa nacional, en la medida que considere a los productos de la agricultura familiar, se alinearía a las acciones estratégicas establecidas en el marco de Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar Nº 30355, a través de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021.

Las normas consideradas como declaraciones de necesidad pública e interés nacional están incluidas de modo disperso en la Constitución Política del Perú. En efecto, la categoría necesidad pública está prevista en los artículos 70 y 71 de la Norma Fundamental y de igual modo regulada en la Ley General de Expropiaciones, Ley 27117, así como en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, estableciéndose taxativamente en esta disposición normativa los supuestos de expropiación.

Con relación a la categoría interés nacional, ésta ha sido incorporada en el Artículo 63 de la Constitución Política del Perú, así como en el numeral 19 del artículo 118 de la Norma Fundamental, en esta disposición normativa se prevé

la facultad que tiene el Presidente de la República para expedir decretos de urgencia.

De este modo, de conformidad al Informe Legal 036-2013-JUS/DNAJ, la noción interés público resulta ser entonces equivalente a las categorías necesidad pública e interés nacional, entendiéndolas como normas éticas supremas, cuya invocación siempre aludirá a las metas morales fundamentales de la sociedad. Es por lo que entre las referidas nociones y el objetivo que se pretende alcanzar debe existir congruencia y compatibilidad, a efectos de que sea beneficiosa para toda la sociedad.

En ese orden, las propuestas normativas que incorporen las categorías necesidad pública e interés nacional deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana.

De este modo, conforme a los parámetros de la declaración de "interés nacional", se tiene que concordar con los objetivos del proyecto de ley:

a) Que la declaración sea razonable y proporcional y no afecte derechos superiores como los constitucionales.
b) Que la declaratoria sea relevante para el desarrollo nacional o regional.
c) Que su contenido esté vinculado al bien jurídico.
d) Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
e) Que se fortalezca los principios democráticos y la convivencia pluralista.
f) Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.
g) Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializada por los entes competentes del Estado.

Asimismo, en aquellos dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, se generan, en la mayoría de los casos, efectos de los cuales se vislumbra que el Estado debe cumplir una serie de obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos. Respecto al primer resultado, se desprende que para la ejecución de las prestaciones estatales resulte necesario que se autorice una transferencia de partida presupuestal para el sector correspondiente; mientras que, con referencia al segundo resultado se procure mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual deviene en brindar un mayor bienestar a la sociedad.

En consecuencia, la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación

arbitraria, en este caso del Poder Legislativo, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos.

2.2 Uso de espacios e infraestructura estatal

2.2.1 Respecto al artículo 2 en el extremo de autorizar el uso de espacios e infraestructura estatal en apoyo a los pequeños productores agrícolas, es preciso señalar que la Única Disposición Complementaria Final de la Ley de Promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agropecuarios, Ley Nº 29676, modificada por la Ley Nº 30984, dispone que las instituciones públicas, dependientes del Gobierno Central, Gobierno Regional o Gobierno Local, facilitan la cesión en uso temporal de espacios físicos de uso público o un bien de su propiedad, para la realización de los mercados de productores agropecuarios.

2.2.2 El mismo artículo 2 autoriza al Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local a la adquisición de productos de primera necesidad de la canasta básica familiar incluyendo la papa nacional.

Sobre este punto, es necesario apostillar las medidas adoptadas por el Gobierno, en el contexto de la pandemia por el COVID-19, vinculadas con la adquisición de alimentos orientadas a brindar el servicio de atención alimentaria complementaria a personas en situación de vulnerabilidad, como:

- La adquisición y distribución de productos de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar por Gobierno Local, autorizada por el Decreto de Urgencia Nº 033-2020 que establece medidas para reducir el impacto en la economía peruana, de las disposiciones de prevención establecidas en la declaratoria de estado de emergencia nacional ante los riesgos de propagación del COVID-19; y,
- Medida excepcional de compra de alimentos por el Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma a solicitud de las Municipales Distritales, Ministerios y el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), a través de los Comités de Compra del Modelo de Cogestión, autorizado por el Decreto Legislativo Nº 1472 -que faculta al Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19.

Con la propuesta, se permitiría la incorporación de papa nacional en la canasta básica familiar que pueda implementar adicionalmente el Gobierno Nacional y sería de aplicación por parte de los Gobiernos Locales; no obstante, esta disposición normativa no garantiza un beneficio directo a los productores de la agricultura familiar, sino más bien toda persona natural o jurídica que acceda a concursar en un proceso de selección podría adjudicarse la buena pro en el marco de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

2.3 Incentivos tributarios

En relación con el artículo 3 que pretende se establezcan incentivos tributarios o de otro tipo, de manera extraordinaria, en favor de las empresas que del total de sus productos el 40% sean de proveedores locales y cuyo cultivo haya sido producido dentro de la nación, podría implicar mayores beneficios para las empresas que para los productores.

En consecuencia, es necesario que el Ministerio de Agricultura se alinee a las acciones estratégicas establecidas en el marco de Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar Nº 30355, a través de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021. Ahora bien, es claro mencionar que el artículo 1 está circunscrito a la situación generada por el COVID-19; no obstante, solo mediante la activación de la demanda constante de productos agrícolas aunado a una integración de los agricultores dentro del ámbito formal es que se podrá alcanzar un mejoramiento en la calidad de vida de los agricultores.

Por otro lado, el artículo 2 del proyecto establece lineamientos específicos para la adquisición de la papa; en este punto es necesario mencionar que la incorporación de papa nacional en la canasta básica familiar que pueda implementar adicionalmente el Gobierno Nacional y de aplicación por parte de los Gobiernos Locales, no garantizaría un beneficio directo a los productores de la agricultura familiar, sino más bien a toda persona natural o jurídica que acceda a concursar en un proceso de selección cuya buena pro pueda adjudicarse eventualmente en el marco de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Respecto a este punto es necesario resaltar nuevamente la problemática existente que es la no formalización de los micro y pequeños productores agrícolas puesto que esto se configura como una barrera de acceso a nuevos mercados y consecuentemente a alcanzar un mejor estándar de vida puesto que esta condición actual impide el incremento de los ingresos económicos.

Ante lo expuesto, se puede verificar que el Proyecto de Ley presentado tienen un fin de promoción a la agricultura familiar y en consecuencia el apoyo al micro productor que se encuentra actualmente limitado puesto que el sistema de compras estatales está dirigido a las empresas formales.

VI.COSTO-BENEFICIO

La promulgación de la norma cuyo proyecto se presenta, no generará costo alguno al erario nacional, ni provocará costos sustanciales en los agentes privados; por el contrario, atendiendo a la situación crítica en la que se encuentra el sector productivo nacional, resulta indispensable establecer reglas adicionales para la adquisición estatal de producción agropecuaria con carácter prioritario que pueda emplearse en la confección de canastas básicas familiares que sirvan para la atención de las necesidades inmediatas de las familias peruanas más necesitadas en cualquier situación de emergencia.

VII. TEXTO SUSTITUTORIO

A partir del estudio y análisis realizados se plantea un texto sustitutorio que considera:

a) Respecto al artículo 1, éste está circunscrito a la situación generada por el COVID-19; no obstante, solo mediante la activación de la demanda constante de productos agrícolas aunado a una integración de los agricultores dentro del ámbito formal es que se podrá alcanzar un mejoramiento en la calidad de vida de los agricultores.

b) Respecto al artículo 2 en el extremo de autorizar el uso de espacios e infraestructura estatal en apoyo a los pequeños productores agrícolas, es preciso señalar que la Única Disposición Complementaria Final de la Ley de Promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agropecuarios, Ley 29676, modificada por la Ley 30984, dispone que las instituciones públicas, dependientes del Gobierno Central, Gobierno Regional o Gobierno Local, facilitan la cesión en uso temporal de espacios físicos de uso público o un bien de su propiedad, para la realización de los mercados de productores agropecuarios.

c) Respecto al artículo 3 que pretende se establezcan incentivos tributarios o de otro tipo, de manera extraordinaria, en favor de las empresas que del total de sus productos el 40% sean de proveedores locales y cuyo cultivo haya sido

producido dentro de la nación, es necesario señalar que el artículo 79 de la Constitución prescribe que las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas[1].

En ese mismo sentido, el Código Tributario en la Norma VII de su Título Preliminar establece los parámetros que debe contener una propuesta legislativa que pretenda introducir un incentivo tributario, entre otros, señala que se requiere el informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.

No obstante, el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) establece la restricción de beneficios tributarios. El MMM es el documento más relevante que el Gobierno del Perú emite en materia económica. Este documento contiene las proyecciones macroeconómicas y los supuestos en los que éstas se basan, por un periodo de cuatro años, que comprende el año para el cual se está elaborando el presupuesto del Sector Público y al menos los tres años siguientes.

El MMM tiene como base legal el Decreto Legislativo Nº 1276, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero. Este nuevo marco reemplaza la Ley 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, y tiene por objeto establecer un marco prudente, responsable, transparente y predecible, que facilite el seguimiento y rendición de cuentas de la gestión del Sector Público no Financiero y permita una adecuada gestión de activos y pasivos bajo un enfoque de riesgos fiscales.

El Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024, contiene las proyecciones macroeconómicas multianuales oficiales, aprobadas en sesión de Consejo de Ministros del 26 de agosto de 2020, con opinión previa del Consejo Fiscal. Con estas proyecciones se elabora el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021

Las Perspectivas 2021-2024 señalan lo siguiente:

---

[1] De conformidad con el numeral 1.2 del artículo 1 de la Ley Nº 27886 que modifica el Artículo 1 de la Ley Nº 26642 que establece plazo en el cual el Ministerio de Economía y Finanzas debe informar sobre leyes referidas a beneficios y exoneraciones tributarias de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 79º de la Constitución, la Comisión solicitante puede dictaminar si transcurridos treinta (30) días calendario desde su solicitud el MEF no ha entregado el informe correspondiente. No obstante, el Pleno del Congreso no podría aprobar dicho dictamen pues contravendría lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución que prescribe que las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

"La política tributaria para el mediano plazo debe procurar la racionalización de los tratamientos tributarios preferenciales, ya que estos suelen ser regresivos y se concentran en pocos contribuyentes, generalmente los de mayores ingresos, por su mayor capacidad de consumo y de generación de rentas, así como mejor habilidad para aprovechar la normativa, en detrimento de los ingresos públicos que sirven para solventar el gasto que debería direccionarse a los más vulnerables. Dicha racionalización implica evitar la creación de nuevos beneficios tributarios y evaluar la eliminación o sustitución de los ya existentes. Además, se continuará promoviendo la transparencia respecto a los beneficiarios de estos tratamientos tributarios preferenciales, sin vulnerar la reserva tributaria".

En atención a lo expuesto, resulta conveniente desde un punto de vista de política económica y fiscal eliminar los incentivos tributarios propuestos en la iniciativa legislativa.

d) De conformidad al Manual de Técnica Legislativa aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, el Texto dispositivo es la parte dispositiva de la ley que crea, modifica o deroga una situación jurídica o fáctica. Está integrada por artículos y disposiciones complementarias.

La Parte Sustantiva del Texto dispositivo contiene las disposiciones (consignadas en artículos) que desarrollan el objeto de la ley. Los artículos que integran la parte sustantiva se expresan con números cardinales (1, 2, 3) seguidos de un punto y espacio en blanco.

En ese sentido, los artículos contenidos en el proyecto de ley 5194/2020-CR, deben expresarse con números cardinales (1, 2, 3) seguidos de un punto y espacio en blanco.

e) De acuerdo con el artículo 5 de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, las Leyes según su amplitud tienen la siguiente estructura; Libros, Secciones, Títulos, Capítulos, Subcapítulos y Artículos, con su correspondiente sumilla. Podrán tener también un Título Preliminar y Disposiciones Complementarias, las que podrán ser: finales, transitorias, modificatorias y derogatorias. Los artículos y las mencionadas disposiciones complementarias pueden dividirse en párrafos, incisos, numerales o literales.

En ese orden de ideas, la nomenclatura DISPOSICIONES FINALES contenida en el texto de la propuesta legislativa 5194/2020-CR es incorrecta.

La nomenclatura correcta es DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES. En efecto, así lo dispone el artículo 26 del Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa:

Artículo 26.- Tipos de disposiciones complementarias.
La parte final de las normas se denominarán disposiciones complementarias. Se ubicarán en el siguiente orden:

1. Disposiciones complementarias finales;
2. Disposiciones complementarias transitorias;
3. Disposiciones complementarias modificatorias; y
4. Disposiciones complementarias derogatorias.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión Agraria, recomienda de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 5194/2020-CR, con el siguiente Texto Sustitutorio:

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY DE PROMOCIÓN EXTRAORDINARIA PARA LA ADQUISICIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DE LA PAPA NACIONAL EN MARCO A LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Artículo 1. Declaración de necesidad pública e interés nacional
Declárese de necesidad pública e interés nacional la promoción extraordinaria para la adquisición de la producción agrícola de la papa nacional, en marco a la reactivación económica.

Artículo 2. Lineamientos para la adquisición de la canasta básica
Toda adquisición de productos de primera necesidad para la Canasta Básica Familiar que efectúe el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales o Gobiernos Municipales, deberá incluir a la papa nacional como parte de dicha canasta.

Firmado digitalmente por: QUISPE SUAREZ Mario Javier FIR 02881152 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2020 23:20:47-0500

Firmado digitalmente por: CHECCO CHAUCA Lenin Abraham FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 22/09/2020 11:07:11-0500

Firmado digitalmente por: HIDALGO ZAMALLOA Alexander FIR 24991918 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/09/2020 11:59:29-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA

COMISIÓN AGRARIA

"Año de la Universalización de la Salud"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5194/2020-CR QUE PROPONE LA "LEY DE PROMOCIÓN EXTRAORDINARIA PARA LA ADQUISICIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA DE LA PAPA NACIONAL EN MARCO A LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA".

Firmado digitalmente por: CHAVARRIA VILCATOMA Roberto Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2020 21:32:38-0500

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Firmado digitalmente por: BARTOLO ROMERO MARIA ISABEL FIR 71006240 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/09/2020 21:41:29-0500

ÚNICA. Normas reglamentarias y complementarias

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Agricultura y Riego, se dictan las normas reglamentarias y complementarias para la aplicación del artículo 2 de la presente Ley, en un plazo máximo de noventa (90) días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley.

Dese cuenta.
Sala de la Comisión
setiembre de 2020.

Firmado digitalmente por: VASQUEZ BECERRA Jorge FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/09/2020 15:37:17-0500

Firmado digitalmente por: MACHACA MAMANI Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/09/2020 13:13:43-0500

Firmado digitalmente por: PEREZ ESPIRITU Lusmila FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/09/2020 10:41:38-0500

Firmado digitalmente por: CAMPOS VILLALOBOS Rolando FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/09/2020 12:11:29-0500

Firmado digitalmente por: AYASTA DE DIAZ Rita Elena FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/09/2020 13:04:03-0500

Firmado digitalmente por: HUAMANI MACHACA Nelly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/09/2020 18:54:27-0500

Firmado digitalmente por: PINEDA SANTOS Isaias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/09/2020 10:07:34-0500

Firmado digitalmente por: PAREDES EYZAGUIRRE Rosario FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 16/09/2020 22:29:11-0500

Firmado digitalmente por: PUÑO LECARNAQUE NAPOLEON FIR 00225904 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/09/2020 23:26:47-0500